

## Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte der Daseinsvorsorge

Martini, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Martini, S. (2006). *Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte der Daseinsvorsorge*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Organisationen und Wissen, Abteilung Innovation und Organisation, 2006-103). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-114588>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
**Leibniz**  
Leibniz-Gemeinschaft

Stefan Martini

**Gibt es ein subjektives Recht  
auf öffentlichen Verkehr?**

Grundrechte statt Daseinsvorsorge

---

SP III 2006-103

ZITIERWEISE/CITATION:

Stefan Martini

**Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr?**  
Grundrechte statt Daseinsvorsorge

*Discussion Paper SP III 2006-103*  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2006)

**Forschungsschwerpunkt:**  
Organisationen und  
Wissen

**Research Area:**  
Organizations and  
Knowledge

**Abteilung:**  
Innovation und  
Organisation

**Research Unit:**  
Innovation and  
Organization

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin  
Telefon: +49 30 25491-201, Fax: +49 30 25491-209  
[www.wz-berlin.de/ow/inno](http://www.wz-berlin.de/ow/inno)

## **Zusammenfassung**

Dieses Papier geht der Frage nach, ob eine staatliche Rechtspflicht besteht, ein bestimmtes Niveau öffentlicher (Nah-)verkehrsversorgung zu gewährleisten – abgesichert durch ein einklagbares subjektives Recht. In den einschlägigen Gesetzesmaterien des Bundes und der Länder wird man auf der Suche nach einem subjektiven Recht nicht fündig. Es kann auch nicht aus einem tradierten Standard von Daseinsvorsorge, sondern letztlich nur aus den Grundrechten des Grundgesetzes gewonnen werden. Ein solches allgemeines Recht auf öffentlichen Verkehr ist rechtlich existent, jedoch nur unter sehr engen Voraussetzungen und nur für eine minimale Versorgung zu haben. Zudem könnten die Gerichte im konkreten Falle nur dahingehend abhelfen, den Gesetzgeber auf Maßnahmen zu verpflichten, da die konkrete Ausführung von Verkehrsleistungen zunehmend privaten Anbietern überlassen wird. Einer punktuellen Verschlechterung des Verkehrsniveaus kann das subjektive Recht jedenfalls nicht entgegengehalten werden. Für die über das Minimalrecht hinausgehende und daher nicht einklagbare staatliche Verpflichtung steht den entscheidenden Trägern – also den Gesetzgebern – ein Einschätzungsspielraum zu.

## **Abstract**

Is there a statutory duty in Germany to ensure a certain level of (local) public transportation and, if so, is it safeguarded by an enforceable (subjective) right? No such ‘subjective right’ can be found in either state or federal legislation, nor in the traditional standards of *Daseinsvorsorge* (provision of basic services). It is, however, anchored in the basic rights set out in the German Constitution. Even though such a legal right exists, it can only be called upon under strict preconditions and only for a minimum standard of service. Since public transportation services are increasingly being run by private agents, the role of the judiciary has become reduced to that of committing legislatures to undertake measures in their respective power. Nevertheless, the constitutional right to public transportation will not prevent selective cutbacks in these services. Provisions which exceed the minimum standard are not required by law and are subject to the legally restricted discretion of public authorities and legislation.



## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	7
B. Subjektive Rechte aus einfachem Gesetzesrecht? .....	9
I. Verkehrsrecht .....	10
II. Sonstiges Recht .....	25
C. Subjektive Rechte aus Verfassungsrecht? .....	31
I. Grundrechte des Grundgesetzes .....	31
II. Sozialstaatsgebot, Art. 20 Abs. 1 GG .....	41
III. Gleichwertige Lebensverhältnisse, Art. 72 Abs. 2 GG .....	42
IV. Gewährleistungsverpflichtung aus Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG .....	44
D. Subjektive Rechte aus Europa- und Völkerrecht? .....	47
I. Europarecht .....	47
II. Völkerrecht .....	48
E. Anspruchsausfüllung und Alternativen zum öffentlichen Verkehr .....	49
F. Zusammenfassendes .....	51
G. Literatur .....	55



## A. Einleitung

Mobilität ist ein Essential unserer Gesellschaft, vielleicht sogar „menschliches Grundbedürfnis“ (Ronellenfitsch 1992: 322). In Analogie zu Forsthoffs Unterscheidung von effektivem und beherrschtem Lebensraum (Forsthoff 1938: 4 ff.) hat sich der Möglichkeitsraum der Mobilität in alle Dimensionen radikal erweitert, die Wahrnehmung dieser Möglichkeit ist jedoch abhängig von zur Verfügung stehenden Straßen, anderweitigen Infrastrukturen, öffentlichen Verkehrsmitteln<sup>1</sup>, Flugzeugen, Schiffen etc. Besonders handgreiflich wird dieses Problem in sog. „entleerten“ Räumen, in denen bereits jetzt das Verkehrsangebot zurückgeschraubt wird und eine weitere Schrumpfung – als indes unwahrscheinliches Endzeitszenario die Abschaffung – im Zuge stärkerer Bevölkerungsabnahme droht; auf Kosten derer, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, sei es, weil sie den motorisierten Individualverkehr ablehnen oder ihnen seine Nutzung aus finanziellen bzw. gesundheitlichen Erwägungen verwehrt ist. Es stellt ein Faktum dar, dass Menschen in „entleerten“ Räumen den Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr, damit mittelbar an den Fernverkehr, verlieren, verkehrsmittellos werden. Sie sind verurteilt, auf der Stelle zu treten, verlieren die Freiheit, sich fortbewegen zu können.

Auf Grund des ungesunden Amalgams von verschuldeten öffentlichen Haushalten, schrumpfender Bevölkerung und Verlust bringendem öffentlichen Verkehr, der sich überdies noch in einem Strukturwandel befindet, zieht sich die öffentliche Hand<sup>2</sup> schon nicht mehr unmerklich aus dem unprofitablen Geschäft zurück.

*"Ob, selbst unter dem Vorbehalt des jeweils Möglichen und Angemessenen, ein Anspruch gegen den Staat besteht, (zusätzliche) Mobilität zu schaffen, ist daher fraglich."* (Ronellenfitsch 1996: 176)

In diesem Beitrag soll geklärt werden, inwieweit Einzelne von hoheitlichen Aufgabenträgern verlangen können, ein bestimmtes Niveau öffentlichen Verkehrs zu gewährleisten. Da die Dramatik vor allem auf sog. entleerte Räume zutrifft, ist somit nicht von einer Gefährdung des deutschlandweiten flächendeckenden Angebots die Rede; die Kürzungen im Fernverkehr besitzen nicht eine vergleichbare grundrechtliche Relevanz. Vielmehr ist das Nahverkehrsangebot in Bezug auf das zu behandelnde Problem von Bedeutung, weshalb dieses im Zentrum der Betrachtung stehen wird.

Der juristischen Usance entsprechend wird der Gedanke entlang der Normenhierarchie von Unten nach Oben schreiten – also vom einfachen Landes- und Bundesrecht über das Grundgesetz zum Europa- und Völkerrecht –, um mit dem ausgeworfenen Netz nach dem Trial-and-

---

<sup>1</sup> Öffentlicher Verkehr soll als Sachbereich zur Leistung von Verkehrsdiensten bezeichnet werden, der auf massenhaften Publikumsverkehr ausgerichtet und unabhängig vom Träger der Ausführung aufgrund einer Gemeinwohlbindung, öffentlichen Interesses wegen, von gesetzlichen Vorgaben und Pflichten geprägt ist.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird oft vereinfachend von „dem Staat“, der „staatlichen Pflicht“ und anderen ähnlich verallgemeinernden Begriffen gesprochen, obgleich im Einzelfall sehr wohl unklar ist und offen bleibt bzw. offen bleiben soll, z.B. welcher staatlicher Funktionsträger konkret gemeint ist: Gesetzgeber, Verwaltung, des Bundes, der Länder, der Gemeinden in hoheitlicher Funktion? Diese generalisierende Perspektive ist der weiten Fragestellung geschuldet.



Error-Prinzip mit Hilfe immer weiterer Maschen einen Fang zu machen. Die Schwierigkeit, die Materie zu ordnen und zu verdichten, liegt darin begründet, dass ein offen und klar benanntes Recht auf öffentlichen Verkehr nicht gesetzlich fixiert ist.<sup>3</sup> Die Argumentation für ein Recht kann mangels eindeutiger Festsetzungen nur bei allgemeineren Überlegungen ansetzen. Aus den zusammengetragenen Angriffsflächen für einen Leistungsanspruch auf Minimalverkehr ergibt sich dann ein Gesamtbild. Da kein subjektives öffentliches Recht ohne korrespondierende Pflicht des Staates existiert<sup>4</sup> (hingegen der umgekehrte Fall der häufigere ist), müssen bei jedem Punkt zunächst staatliche Verpflichtungen aufgefunden werden, für ein grundlegendes Verkehrsangebot zu sorgen. In einem zweiten Schritt muss geklärt werden, inwiefern aus diesem Müssen des Staates und dem Könnendürfen des Bürgers ein Fordern fließt.<sup>5</sup>

Konkret werden die Materien des Verkehrs-, Sozial-, Schul- und Hochschulrechts untersucht (B.), wobei der Schwerpunkt auf den Bundes- und Ländergesetzen des ersteren liegt. Näher einzugehen ist dabei auf den in den Verkehrsgesetzen auftauchenden Titel der „Daseinsvorsorge“. Fraglich ist dabei, welche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Höhe eines garantierten Niveaus von öffentlichem Verkehr aus diesem von Forsthoff 1938 in den juristischen Sprachgebrauch eingeführten Begriff zu ziehen sind. In einer zweiten Stufe wird das Verfassungsrecht durchforstet (C.). Im Mittelpunkt steht die rechtlich schwierige und vor ein paar Jahrzehnten noch heiß umstrittene Frage, ob aus den Grundrechten des Grundgesetzes ein Recht auf eine bestimmte Leistung – hier im Besonderen: den öffentlichen Verkehr – gewonnen werden kann. Denn die Grundrechte sollen zuvörderst als Abwehrrechte den Einzelnen vor staatlichen Eingriffen in seine Freiheitssphäre schützen. Zusätzlich zu dieser allgemein anerkannten negativen Funktion der Grundrechte muss eine positive Funktion der Grundrechte – das Recht, eine bestimmte Leistung vom Staat fordern zu dürfen – erst juristisch konstruiert und handhabbar gemacht werden. Im Verfassungsrecht werden dann noch das Sozialstaatsgebot, der Rechtsbegriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ und die Schieneninfrastrukturverantwortung des Bundes daraufhin geprüft, ob sie zur Problemlösung beitragen können. Zum Abschluss wird noch im über dem nationalen Recht stehenden Europarecht sowie im zwischenstaatlichen Völkerrecht nach einem subjektiven Recht gefahndet (D.). Sind Verpflichtung, Recht und gar Anspruch entdeckt, ist immer noch fraglich, unter welchen Bedingungen und wozu er den Staat konkret verpflichtet – die Frage nach der Ausfüllung dieser Rechtsfolgen ist somit gestellt (E.). Nicht unberücksichtigt dürfen dabei Ausweichmöglichkeiten und innovative Lösungen im Nahverkehr bleiben.

---

<sup>3</sup> Im Gegensatz zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.“ (BGBl I S. 2722, am 1. Januar 2006 in Kraft getreten).

<sup>4</sup> Maurer 2004: § 8 Rn. 6: Steht ein subjektives Recht allerdings bereits fest, ist die Pflicht mit dem Recht mitbegründet.

<sup>5</sup> Vgl. *Immanuel Kant* analog zum Unterschied von Tugend- und Rechtspflichten in der *Metaphysik der Sitten* (Akademie-Ausgabe, Bd. VI, S. 383): „Aller Pflicht korrespondiert ein Recht, als Befugnis ... betrachtet, aber nicht aller Pflicht korrespondieren Rechte eines anderen, jemand zu zwingen ...“.

## B. Subjektive Rechte aus einfachem Gesetzesrecht?

Im Folgenden soll nach subjektiven Rechten aus einfachem Gesetzesrecht Ausschau gehalten werden. Bevor man zu allgemeineren und damit begründungsaufwändigeren Materien schreitet, fordert hier das Ockhamsche Messer sein Recht ein (vgl. Heintschel von Heinegg/Halter 1995: 333). Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland wird gewöhnlich als hierarchische Pyramide<sup>6</sup> beschrieben, über dessen Spitze das Europarecht als weitere Spitze hinzugetreten ist. Jede Ebene regelt die Voraussetzungen des Erlasses von Normen der jeweils darunter liegenden Ebenen. Diese dürfen auch nicht gegen die inhaltlichen Vorgaben jener verstoßen. Diese beiden Aspekte errichten die pyramidale Hierarchie. Das Völkerrecht<sup>7</sup> als Recht zwischen den Staaten legt sein Netz zwischen die einzelnen Rechts-Pyramiden, wobei dessen Maschen immer stärker in die vormals abgeschlossenen Pyramiden dringen. Es kann nicht eindeutig in die national eingespielte Hierarchie eingeordnet werden. Bestimmte Materien des Völkerrechts (Art. 25 GG) und die Europäische Menschenrechtskonvention nehmen eine Zwitterstellung zwischen Verfassung und Bundes-Gesetz ein.

Das (vor allem) durch Volkssouveränität legitimierte Grundgesetz, das Verfassungsrecht Deutschlands, steht an der Spitze der deutschen Rechtspyramide. Aus ihm ergeben sich Befugnisse, Bundesgesetze und Bundesverordnungen zu erlassen. Die mit eigener Staatlichkeit ausgestatteten Bundesländer können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten wiederum eigene Rechtsnormen erlassen. Die Ländergesetze stehen jedoch im Rang unter den Bundesgesetzen („Bundesrecht bricht Landesrecht“, Art. 31 GG). Findet man ein subjektives Recht in einer der unteren Gesetzesebenen, brauchen die höheren nicht mehr strapaziert zu werden.

Das subjektive öffentliche Recht ist nach gängiger Definition „die dem einzelnen kraft öffentlichen Rechts verliehene Rechtsmacht, vom Staat zur Verfolgung eigener Interessen ein bestimmtes Verhalten verlangen zu können.“ (Maurer 2004: § 8 Rn. 2). Es ist mithin zu fragen, ob

1. eine Rechtsnorm eine staatliche Rechtspflicht begründet und
2. die betreffende Norm auch Individualinteressen und nicht bloß die Allgemeinheit schützt.

Die betreffende Norm muss den rechtlichen Interessen eines bestimmbaren Personenkreises unmittelbar zu dienen bestimmt sein und darf sie nicht nur reflexartig berühren (BVerwGE 117, 93, 99). Die Berührung der Interessen muss also von der Rechtsnorm auf besondere Weise intendiert – dies kann durch Auslegung ermittelt werden und ist so einer Änderung der Auffassungen geöffnet – und nicht bloß unbeabsichtigtes, mittelbares Ergebnis sein. Ist der Verwaltung bei der Entscheidung über einen Anspruch Ermessen eingeräumt, kann es keinen inhaltlich

---

<sup>6</sup> Dies geschieht in Anlehnung an die Reine Rechtslehre *Hans Kelsens* (1960: 228 ff.) und *Adolf Merkl's*, die die Auffassung vom stufenförmigen Aufbau der Rechtsordnung entscheidend geprägt haben.

<sup>7</sup> Das Europarecht ist mindestens seinem Ursprung nach Völkerrecht, die weithin anerkannte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat aber seine Stellung als Aufsatz auf die nationalen Rechtspyramiden und damit als hierarchisch höheres als nationales Recht entwickelt.

eindeutigen Anspruch mehr geben. Der Leistungsanspruch reduziert sich auf einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung; dann dürfen weder sachfremde Erwägungen in die Entscheidung einfließen noch im Übrigen höherrangiges Recht verletzt werden.

Etwas anders akzentuiert wird mit Rückgriff auf das klassische Werk von Ottmar Bühler (1914) für die Bejahung eines subjektiv-öffentlichen Rechts gefordert, dass

1. eine Rechtsnorm eine Person objektiv und beabsichtigt begünstigt und
2. sie die Durchsetzbarkeit – Einklagbarkeit – der Rechtsfolge (des Anspruchs) intendiert (Sachs 2003: 35).

Der Schutz von Individualinteressen aus der ersten und die Einklagbarkeit aus der zweiten Definition werden in den meisten Fällen praktisch zum gleichen Ergebnis führen. Denn der Schutz dieser Interessen ist ohne dessen Durchsetzung nicht viel wert. Wo eine Einklagbarkeit nicht intendiert ist, wird auch ein Schutz der Individualinteressen eher mittelbar intendiert sein. Daher wird im Folgenden ein zweistufiges Verfahren angewandt, indem im ersten Schritt nach der Rechtspflicht und im zweiten nach dem Individualschutz gefragt wird.

## **I. Verkehrsrecht**

Am sachnähesten sollten subjektive Rechte im Verkehrsrecht zu finden sein. Im Fokus dieses Abschnitts stehen nur die Bundesgesetze Regionalisierungsgesetz (RegG) und Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sowie die Gesetze über den Öffentlichen Personennahverkehr der einzelnen Bundesländer, noch enger: die der Flächenländer.

Im RegG findet sich das staatliche Bekenntnis zur Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs. Es wird festgelegt, dass die Organisation des ÖPNV regional zu bündeln ist, also die Detailfragen in die Hände der einzelnen Bundesländer zu legen. Diesen Gesetzesauftrag füllen die Bundesländer durch die einzelnen ÖPNV-Gesetze aus. Außerdem werden Regelungen über den Nahverkehrsplan aus dem PBefG durch die Nahverkehrsgesetze umgesetzt. Andere Regelungen auf Länder- und besonders kommunaler Ebene kommen hinzu, sollen hier jedoch keine Rolle spielen. Außerdem wird im RegG die für die Bundesländer bedeutsame Finanzierung des ÖPNV geregelt sowie dazu ermächtigt, den Verkehrsunternehmen Verpflichtungen aufzuerlegen bzw. solche mit diesen vertraglich zu vereinbaren. Letzteres ist der Ansatzpunkt, Verkehrsleistungen doch zu ermöglichen, die der Markt nicht erbringen will oder kann: diese heißen gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen. Die Verpflichtungen müssen allerdings europarechtlichen Vorgaben aus der EG-Verordnung 1191/69 entsprechen, die als europäische Norm über dem nationalen Recht steht und ohne innerstaatlichen Umsetzungsakt unmittelbar in der deutschen Rechtsordnung gilt. Sie ist daher bei der Auslegung des RegG stets zu beachten.

Das PBefG regelt die gewerbliche Nutzung von Straßen, Obussen und Kraftfahrzeugen, im Einzelnen die Genehmigungsvoraussetzungen und die Auferlegung von Verpflichtungen für die

Betreiber dieser Nutzungen. Genehmigungsbedürftig ist auch die Nutzung dieser Betriebsmittel für den ÖPNV, weshalb dieses Gesetz hier bedeutsam ist.

### *1. Bundesrecht*

In § 1 Abs. 1 RegG ist geregelt, dass die Sicherstellung der ausreichenden Bedienung der Bevölkerung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge darstellt. Diese Bestimmung – auch wenn man sie als Rechtspflicht interpretiert, „der man sich nicht unter Berufung auf die angebliche Konturlosigkeit der Aufgabenstellung entziehen kann“ (Ronellenfitsch 2003: 80) – formuliert eine bloße Zielstellung.<sup>8</sup> Die Pflicht besteht also in dem Bemühen, das Ziel zu erreichen, nicht in der Zieleinfahrt selbst.

Die „ausreichende Bedienung“ in § 1 Abs. 1 RegG ist ein unbestimmter und damit der weiteren Konkretisierung und Auslegung bedürftiger Begriff. Vor allem in Bezug auf § 8 Abs. 3 PBefG, wo der Begriff auch auftaucht, wird heftig darüber gestritten, ob der Begriff nachfrage- (Heinze 1996: 980) oder angebotsorientiert auszulegen sei: Eine prinzipielle Nachfrageorientierung ist wohl angemessen, wenn sie nicht ausschließlich darauf schaut, wie hoch die aktuelle Nachfrage ist, und für abweichende Korrekturen im Sinne eines vorausschauenden Angebots offen ist (Werner 1997: 15; Zuck/Batzill 1997: 47 ff.). Die EG-Verordnung 1191/69 konkretisiert den umkämpften Begriff: Nach deren Art. 3 Abs. 2 ist die ausreichende Bedienung nach dem öffentlichen Interesse, der Möglichkeit, andere Verkehrsmittel einzusetzen, sowie der Feststellung, ob diese Verkehrsmittel geeignet sind, die betreffenden Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen sowie nach den Beförderungsentgelten und -bedingungen, welche den Verkehrsnutzern angeboten werden können, zu beurteilen. Jedenfalls wird damit keine optimale Versorgung gewährleistet (Knauff 2004: 426). Die dem Staat aufgetragene „ausreichende Bedienung“ aus § 1 Abs. 1 RegG kann wiederum aufgrund des Zielcharakters der Vorschrift nicht als Pflicht der Verwaltung zur ausreichenden Bedienung interpretiert werden.

In § 8 Abs. 3 PBefG hat die jeweilige Genehmigungsbehörde für die Integration der Nahverkehrsbedienung, der Abstimmung der Fahrpläne und der Beförderungsentgelte zu sorgen – im Interesse der ausreichenden Bedienung. Das Interesse der ausreichenden Bedienung konkurriert mit dem der wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung und konkretisiert lediglich – die Forderung aus § 1 Abs. 1 RegG umsetzend – die Aufgaben der Genehmigungsbehörde für Verkehrsleistungen (Bidinger u.a. 2002: § 8 Seite 2). Ein Schutz oder eine Begünstigung ist dadurch nicht bestimmt, sondern tritt reflexartig auf. Allein die Entscheidungen der Genehmigungsbehörden werden versucht zu steuern, wenn beispielsweise Nahverkehrspläne verabschiedet oder Buslinien genehmigt werden.

§ 21 Abs. 1 PBefG verpflichtet den Unternehmer, den ihm genehmigten Betrieb aufzunehmen und während der Geltungsdauer der Genehmigung den öffentlichen Verkehrsinteressen und dem Stand der Technik entsprechend aufrechtzuerhalten. Dieser Betriebspflicht kann

---

<sup>8</sup> Noch niedrigerer Maßstab: „bloßer Programmsatz“ bei Gabler 2000: 6.

natürlich eine staatliche Pflicht vorausgehen – sie kann jedoch nicht aus § 21 PBefG, sondern muss aus anderen Normen begründet werden. Wiederum begünstigt diese Vorschrift die Bürger, die den genehmigten Verkehr nutzen, nur als faktische, nicht rechtlich unmittelbar intendierte Folge. Eine rechtliche Durchsetzbarkeit ist durch das Gesetz nicht beabsichtigt. Der Schutz der individuellen Interessen soll gerade dadurch verwirklicht werden, dass den Unternehmen die Betriebspflicht auferlegt wird und nicht durch die Gewährung eines Anspruchs.

## 2. Landesrecht

Die Gesetzgeber der Länder setzten die Vorgabe aus § 1 Abs. 1 RegG (s. 1.) in der Regel mit gleichem Wortlaut in ihren jeweiligen ÖPNV-Gesetzen um. Der ÖPNV bzw. die Sicherstellung der ausreichenden Bedienung – hier gibt es einzelne abweichende Akzentuierungen – wird stets als Ziel, als Aufgabe gefasst. In den meisten Fällen wird der ÖPNV auch als Aufgabe der Daseinsvorsorge erwähnt. In allen Bundesländern ist somit – darin kein Unterschied zu § 1 RegG – eine Pflicht begründet, ein Mindestangebot an ÖPNV sicherzustellen bzw. zu gewährleisten oder jedenfalls sich dies als Ziel zu setzen. Begünstigter ist zweifelsohne die jeweilige, den ÖPNV nutzende Bevölkerung.

Deutlich und konkret zu dieser Pflicht<sup>9</sup> wird das Thüringische ÖPNV-Gesetz in § 2 Abs. 3: „Grundsätzlich soll für die Bevölkerung in allen Landesteilen erreicht werden, dass jeder die wichtigen Ziele seiner täglichen Lebensgestaltung unter zumutbaren Bedingungen zu sozialverträglichen Tarifen mit öffentlichen Verkehrsteilnehmern erreichen kann.“ Noch weiter und sogar über die VO 1191/69 (s.o.) hinaus scheint das nordrhein-westfälische ÖPNVG in § 2 Abs. 3 S. 1 zu gehen: „(A)ngemessen ist eine Verkehrsbedienung, die den Bedürfnissen der Bevölkerung nach hoher Pünktlichkeit und Anschlusssicherheit, fahrgastfreundlich ausgestaltet, sicheren und sauberen Fahrzeugen sowie Stationen und Haltestellen, bequemen Zugang zu allen für den Fahrgast bedeutsamen Informationen, fahrgastfreundlichem Service und einer geeigneten Verknüpfung von Angeboten des ÖPNV mit dem motorisierten und nicht motorisierten Individualverkehr Rechnung trägt.“ Das nordrhein-westfälische ÖPNVG formuliert gar in § 2 Abs. 4 S. 1 ÖPNVG: „In allen Landesteilen ist die Infrastruktur für den ÖPNV auszubauen.“ Damit ist grundsätzlich ein Verbot der Kürzung von ÖPNV bzw. ein Gebot zur Haushaltsverschuldung ausgesprochen; das kann der Gesetzgeber nicht gemeint haben. Dieser Ehrgeiz spiegelt sich wohl wieder eher in einer bloßen Zielsetzung wider.

Alle ÖPNV-Gesetze der Länder intendieren den Schutz von Individualinteressen. Dies wird besonders deutlich bei „Personen mit Mobilitätseinschränkungen“, deren Belange in den meisten Gesetzen besonders erwähnt werden. Ihre Interessen sollen bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden. Zweifel an einem subjektiven öffentlichen Recht können sich aber dar-

---

<sup>9</sup> Nach Fromm (1983: 705) ist der ÖPNV eine *freiwillige* Aufgabe der Daseinsvorsorge der Kommunen (s. auch § 5 ÖPNVG BW), die vom Bedürfnis und von der Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängig sei. Das Bedürfnis könne jedoch soweit wachsen, dass die „Freiwilligkeit“ von einer Rechtspflicht nicht mehr unterscheidbar ist. Hier sollen wohl nur die Kommunen vor finanzieller Auszehrung in Schutz genommen werden.

aus ergeben, ob die gerichtliche Durchsetzbarkeit dieser Rechte von den Gesetzen wirklich beabsichtigt ist. Dies wird grundsätzlich – also mit möglichen Ausnahmen – zu verneinen sein. Zum einen ist die Sicherstellung des ÖPNV in allen Landesgesetzen als (bloßes) Ziel formuliert. Als Zielstellungen können auch Formulierungen gedeutet werden, nach denen bestimmte Interessen berücksichtigt und abgestimmt werden, Ziele erreicht werden „sollen“. Im gesetzestech-nischen Sprachgebrauch drücken sog. „Sollvorschriften“ nur unvollkommene Pflichten aus: von ihnen kann mit guter Begründung in Ausnahmefällen abgewichen werden. Der Begriff der „ausreichenden Bedienung“ in dem Rahmen, die die VO 1191/69 gesteckt hat, begründet ferner einen Einschätzungsspielraum der Verwaltung: Mindestanforderungen an das ÖPNV-Angebot lassen sich nur „grob bestimmen“ (Ronellenfitsch 2002: 94).

Ferner müssen mit dem besten zu denkenden Angebot des ÖPNV noch verschiedene Belange, wie Umweltschutz, Verkehrssicherheit, Wirtschaftlichkeit abgewogen werden. Ein wirklich konkreter Anspruch auf bestimmte Verkehrsleistungen in bestimmten Situationen ergibt sich – wegen allgemein gehaltener Zielvorstellungen, einem Einschätzungsspielraum der Verwaltung sowie mit dem besten Angebot konkurrierender Belange – also noch nicht.

Allerdings könnte der Begriff der „Daseinsvorsorge“ in § 1 Abs. 1 RegG und in den meisten ÖPNV-Gesetzen der Länder Rechtsfolgen enthalten, die über den scheinbaren Wortlaut und die Formulierungsweise in den einzelnen Bestimmungen hinausgeht. Daher ist dieser Begriff gesondert zu untersuchen.

Tabelle 1: Ziele, Ansprüche, Grundsätze, Prinzipien der ÖPNV-Gesetze der Länder

	Aufgabe/Ziel	Ausreichende Bedienung	Alternative Dienste	sonstiges
Schleswig-Holstein (§ 1 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)	X		Attraktive Alternative zum MIV (Soll-Vorschrift); gleichwertige Lebensverhältnisse
Mecklenburg-Vorpommern (§ 2 ÖPNVG)	X (bedarfsgerechte Versorgung)		x	Vollwertige Alternative zum MIV (Soll-Vorschrift)
Brandenburg (§ 2 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)	x	x	Gleichwertige Lebensverhältnisse, attraktive Alternative zum MIV; in ländlichen Regionen angemessene Bedienung als Soll-Vorschrift
Sachsen-Anhalt (§§ 1, 3 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)			
Hessen (§ 1 ÖPNVG)	X			Verbesserung der Lebensbedingungen; möglichst vollwertige Alternative zum MIV; Im ländlichen Raum bilden Nahverkehrsleistungen auf bestehenden Schienenstrecken das Grundangebot im öffentlichen Personennahverkehr.
Bayern (Artt. 2-5 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)			Möglichst vollwertige Alternative zum MIV (Soll); nachfrageorientierter Bedienungstakt; auch am Wochenende, an Feiertagen (Soll)
Baden-Württemberg (§§ 1-5 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge: <b>freiwillige</b> Aufgabe)	x	x	Mobilität der Bevölkerung, Attraktivität des Wirtschaftsstandortes; vollwertige Alternative zum MIV (Soll)
Niedersachsen (§ 2 NNVG)	X (Daseinsvorsorge)	x		
Saarland (§§ 2-4 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)	X (ausreichendes Angebot)	x	Herstellung und Sicherung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen; Alternative zum MIV (Soll)
Sachsen (§ 2 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)		Gestufte Bedienungs- konzepte	Herstellung/Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Soll)
Thüringen (§ 2 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)		x	Attraktive Alternative zum MIV (Soll)
Nordrhein-Westfalen (§§ 1, 2 ÖPNVG)	X (Daseinsvorsorge)	X (angemessene Bedienung)	X	(+ koordinierte Bus-/Schienenkonzepte in ländlichen Räumen
Rheinland-Pfalz (§§ 2-4 NVG)	X (Daseinsvorsorge)	X	X	Grundversorgung in dünn besiedelten Räumen; angemessene Anbindung an soz., öff., kult. Einrichtungen (Soll-Vorschrift)

*Tabelle 2: Zu berücksichtigende Belange in den ÖPNV-Gesetzen der Länder\**

	<b>Umwelt- schutz</b>	<b>Verkehrs- sicherheit</b>	<b>Wirtschaft- lichkeit</b>	<b>Sonstiges</b>
Schleswig-Holstein	X	X		
Mecklenburg- Vorpommern	x	x	x	Raumordnung/Landesplanung, Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen; bedarfsgerechte Anbindung an soz., öff., kult. Einrichtungen (Soll-Vorschrift)
Brandenburg	x	x		Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen
Sachsen-Anhalt			X	Belange unterschiedl. Fahrgastgruppen; Qualität, Leistungsfähigkeit, Zugang, Nutzbarkeit des ÖPNV
Hessen	x	x		Herstellung/Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse
Bayern	x	x	x	Herstellung/Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse
Baden-Württemberg	x	x		Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen
Niedersachsen	x	x		Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen; Raumstrukturelle Erfordernisse
Saarland	x	x	x	Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen
Sachsen	x	x	x	Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen, Raumordnung/Landesplanung
Thüringen	x	x	x	Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen, Sicherheit
Nordrhein-Westfalen	x		x	Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen, Sozialverträgliche Stadtentwicklung
Rheinland-Pfalz	X	X	x	Bedürfnisse von Frauen, Kindern, alten Menschen, Personen mit Mobilitätseinschränkungen

\* Es wurden mit Blick auf die Fragestellung nur die Flächenländer berücksichtigt. Die Kriterien sind jeweils willkürlich ausgewählt und haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Außerdem können sich Gesetzgebungsziele und die Belange, die bei deren Erfüllung zu berücksichtigen sind, schnell überschneiden. Eine fehlende Erwähnung muss nicht bedeuten, dass sie nicht im jeweiligen Gesetzestext vorhanden sind!



### 3. Exkurs: Daseinsvorsorge

Der Begriff Daseinsvorsorge erfreut sich einer „gegenwärtigen Beliebtheit“ (Püttner 2002: 37). Nicht nur in Gesetzen des Verkehrsrechts schlägt sich das nieder.<sup>10</sup> Man kann diese Bewegung als Rückstoß des (europäischen) Liberalisierungsspendels begreifen, um bestimmte Aufgabenbereiche vor ungezügelter Marktgesetzlichkeit in Schutz zu nehmen. Dieser Absicht könnte man daher auch für unsere Fragestellung Folgen entnehmen. Bestimmt man den Begriff Daseinsvorsorge näher, kann man auch den Sinn der Bestimmungen des Verkehrsrechts, die sich dieses Begriffs bedienen, besser ergründen. Außerdem können im Umkreis der Daseinsvorsorge gern verwendete Begriffe wie Universaldienst, Gewährleistungsverantwortung und Grundversorgung zur Aufklärung dienen.

#### a) Begriff der Daseinsvorsorge

Um den Begriff *prima facie* inhaltlich zu fassen, kann man Daseinsvorsorge – zunächst rein deskriptiv – als den Teil der staatlichen Wohlfahrtspflege bezeichnen, der für den einzelnen Bürger sorgt bzw. ihn versorgt (Rüfner 1992: Rn. 1 ff.). Er wurde von *Ernst Forsthoff* entwickelt, um leistendes Verwaltungshandeln jeglicher Form öffentlich-rechtlichen Grundsätzen zu unterwerfen: Verwaltungshandeln bleibt Verwaltungshandeln, auch wenn der Staat dem Bürger in privatrechtlichem Gewand gegenübertritt (1959: 10). Leistendes Verwaltungshandeln ist dadurch bestimmt, dass es für die Lebensmöglichkeiten des Bürgers sorgt, indem unmittelbar gefördert und verteilt wird (Wolff/Bachof/Stober 1999: 55).

Traditionell wird die Daseinsvorsorge durch ein Moment des Angewiesen-Seins des Einzelnen auf bestimmte Güter bestimmt, für deren Bereitstellung eben dieser Einzelne in der industrialisierten Gesellschaft nicht mehr sorgen kann (Forsthoff 1959: 38 f.). Spätestens ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkannte man, dass das marktwirtschaftliche System unangenehme Effekte hervorrief – der Unterversorgung in bestimmten Bereichen sollte durch die sorgende Hand des Staates im Auftrag des Gemeinwohls gegengesteuert werden (vgl. Ambrosius 2000).

Eine Untersuchung, die nun versucht, aus dem Begriff Daseinsvorsorge subjektive Rechte zu ziehen, muss sich vor allem unter drei Aspekten mit ihm auseinander setzen: seiner Staatsbezogenheit, seiner Normativität und des durch ihn vorausgesetzten Versorgungsniveaus.

#### aa) Staatliche oder private Daseinsvorsorge?

Daseinsvorsorge – im Anschluss an Forsthoff – als Aufgabe des Staates zu sehen, für die Verwaltung von Leistungen an den Bürger bzw. für deren rechtliche Grundlagen zu sorgen (Maurer

---

<sup>10</sup> Vgl. auch § 102 Abs. 1 Nr. 3 Gemeindeordnung BW, Art. 87 Abs. 1 Nr. 3 Gemeindeordnung Bayern.

2004: § 1 Rn. 16a, s. auch Badura 1966: 630<sup>11</sup>), markiert die enge Auffassung des Begriffs. Noch enger kann sie als Wahrnehmung nur *gemeindlicher* Aufgaben (vgl. Maurer 2004: § 23 Rn. 14) verstanden werden. Ursprünglich und wegen seiner Nähe zur Leistungsverwaltung wird die Daseinsvorsorge also als durch hoheitliche Träger selbst erbracht begriffen.

Doch kann diese Vorstellung neueren Verwendungen des Begriffs, wie z.B. in § 1 Abs. 1 RegG, nicht gerecht werden. Leistungen der Daseinsvorsorge können zumindest nach dem neuen Gesetzesbild auch durch private Hand erfüllt werden<sup>12</sup>. Wenn ein privates Verkehrsunternehmen, das sich nicht unter staatlicher Kontrolle befindet, Verkehrsleistungen anbietet, erfüllt nicht mehr der Staat selbst.

Dennoch ist nicht auszuschließen, dass Altlasten des ursprünglichen Leitbildes es dem neuen Konzept schwer machen. Daseinsvorsorge ist traditionell als Marktersatz (s. Broß 2003) und nicht als Marktergänzung gedacht; nicht die Zugangsmöglichkeit, die umfassende Bereitstellung ist intendiert (Forsthoff 1959: 13). So wird die Forsthoffsche Konzeption „durchgängig“ im Gegensatz zu einer „auf wirtschaftlichen Freiheitsrechten beruhenden Wirtschaftsverfassung“ gesehen (Mestmäcker 1998: 638, vgl. auch 648; Bullinger 2003: 598 ff.)<sup>13</sup>. Auch Kersten (2005) betont die über den Begriff „Daseinsvorsorge“ vermittelte soziale Disziplinierung als bis auf wenige Ausnahmen durchgehaltenes Lebensthema *Forsthoffs*. Die Überarbeitung der traditionellen Orientierung ist also überfällig und in Teilen geleistet: So hält Schuppert den *Forsthoffschen* Begriff der „Daseinsverantwortung“ mit Hilfe der Verantwortungsstufen der Gewährleistungsverantwortung für anschlussfähig, will ihn aber im Zuge der europäischen Entwicklung auf gemeinwohlorientierte Dienstleistungen umtaufen (Schuppert 2001: 14 f. und s. d)). Klar ist aber, dass ein moderner Daseinsvorsorgebegriff sich nicht mehr mit alten Deutungsmustern vereinen lässt. Diese neue Zweistufigkeit – öffentliche Aufgabe, aber Erfüllung durch Private – birgt selbstverständlich das Risiko, alte Erwartungen an eine Art von Mindestversorgung zu enttäuschen, da der Marktwettbewerb bestimmte Versorgungsniveaus nicht ins Kalkül zieht (optimistisch Storr 2002: 364).

#### *bb) Normativer oder deskriptiver Begriff?*

Augenscheinlich in der Mehrheit befinden sich diejenigen, die in der Daseinsvorsorge nur einen beschreibenden, soziologischen Begriff ohne rechtliche Relevanz erblicken (z.B. Knauff 2004: 91; Le Nestour/Zinow 1994). Daseinsvorsorge sei ein „schillernder Begriff, der nirgendwo genau definiert wird“ (Püttner 2000: 49; s. auch Bullinger 2003: 601). Eine Zuordnung eines

---

<sup>11</sup> Badura differenziert freilich: Der Zweck der Daseinsvorsorge ist immer ein Zweck der Verwaltung; dies schließt aber nicht aus, dass auch Private die Aufgabe des jeweiligen Verwaltungsträgers erfüllen (ebd.: 631).

<sup>12</sup> *Private* Daseinsvorsorge, die Sorge des Bürgers für seinen Lebensunterhalt und die private Erstellung von Gütern und Dienstleistungen, ist ursprünglich im Gegensatz zur subsidiären *staatlichen* Daseinsvorsorge zu sehen. Inzwischen wird man ein offenes Koordinatensystem mit den Achsen Erfüllung und Gemeinwohlbindung aufrichten müssen.

<sup>13</sup> „Im modernen Staate behauptet sich der Mensch nicht durch eine ihm garantierte individuelle Freiheit, sondern durch Teilhabe.“ (Forsthoff 1959: 42).

Sachbereichs zur Daseinsvorsorge ziehe keine rechtlichen Folgen nach sich (Püttner 2000: 50). Die Daseinsvorsorge sei nur ein pauschaler Titel zur Rechtfertigung staatlichen Handelns (Storr 2002: 358 f.).

Vehement dagegen wendet sich *Ronellenfitsch*: Daseinsvorsorge sei ein Rechtsbegriff, weil er zahlreichen Eingang in die Rechtssprache gefunden hat und sich aus ihm Rechtsfolgen ergeben (2003: 73 ff.).<sup>14</sup> Die Rechtsfolgen bleiben allerdings recht abstrakt:<sup>15</sup> Es gelten öffentlich-rechtliche Prinzipien, nur erschwingliche Preise sollen für die Leistungen verlangt werden. Es „besteht aber ein weiter Gestaltungsspielraum des Normgebers, der immerhin an seine eigenen Zielsetzungen gebunden ist“ (Ronellenfitsch 2003: 78).

Die Wahrheit wird wohl in der Mitte liegen. Daseinsvorsorge ist kein allein deskriptiver Begriff mehr, er wird nach Kontext unterschiedlich gehandhabt (vgl. Schweitzer 2001/2002: 80 f.). Spätestens mit dem Eingang der Daseinsvorsorge in z.B. § 1 Abs. 1 RegG ist der Jurist aufgefordert auszulegen. Hier wird freilich die Position vertreten, dass (mittlerweile) der Daseinsvorsorgebegriff nur das Feigenblatt vor eine dahinter sich verbergende, in fast 60 Jahren Bundesrepublik ausgefeilte Grundrechtsdogmatik hält, die der „Rechtsbegriff“ Daseinsvorsorge nicht leisten kann (vgl. Kersten 2005: 565). Diese Grundrechtsdogmatik wird in einem eigenen Abschnitt aufgezeigt. Das ist eine grundsätzlich andere Vorstellung, als sie *Forsthoff* 1938 hatte, der die Grundrechte durch die Daseinsvorsorge ersetzen wollte (Forsthoff 1959: 42).

Sagt man, dass die Daseinsvorsorge „das Kernstück der menschlichen Würde und der personellen Existenz“ (Vogel 2000: 676; vgl. auch BVerfGE 66, 248, 258; Broß 2003: 877) darstellt, legitimiert man sie gerade als Reflex der Grundrechte. Solange sich aus der Daseinsvorsorge selbst nicht dem service public (dazu gleich) vergleichbare Kriterien ergeben, dem wohl die *Forsthoftsche* Tradition entgegensteht, wird sich das auch nicht ändern.

#### *cc) Minimale oder durchschnittliche Versorgung?*

Das Versorgungsbedürfnis der Daseinsvorsorge richtet sich gemäß der *Forsthoftschen* Konzeption nach dem allgemeinem Lebensstandard (Ronellenfitsch 2002: 94, 2003: 78; Werner 1997: 13; Zuck/Batzill 1997: 11): Er soll nicht auf „den der Vitalsphäre entnommenen Mindeststandard individueller Daseinsbehauptung“, also Nahrung, Kleidung, Wohnung, Licht, Wärme, beschränkt sein (Forsthoff 1959: 12). Daher heißt es auch, dass dem Bürger die „dem jeweiligen Stand der Zivilisation entsprechenden Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stehen sollen“ (Rüfner 1992: Rn. 3). Dies unterscheidet das in dieser Hinsicht anspruchsvolle deutsche Kon-

---

<sup>14</sup> Unterstützung erfährt Ronellenfitsch durch einen amtierenden Verfassungsrichter, der die Daseinsvorsorge in den Verfassungsrang erhebt (Broß 2004: 1; s. auch Sozialstaatsgebot, s.u.).

<sup>15</sup> Ein Beispiel für eine einfache, wenn auch recht weiche Rechtsfolge der Daseinsvorsorge ist eine Vorrangregel, so in: Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 BW sub 2.5.5.: G „Im Ländlichen Raum ist darauf hinzuwirken, dass die Zentralen Orte durch Stabilisierung ihrer Versorgungsfunktionen gestärkt werden. Im Ländlichen Raum im engeren Sinne soll **im Interesse der Daseinsvorsorge** der Sicherstellung einer wohnortnahen zentralörtlichen Versorgung ein **Vorrang** vor den Erfordernissen der Tragfähigkeit und der Auslastung der Infrastruktur eingeräumt werden.“ (Hervorhebung S.M.).

zept beispielsweise vom französischen *service public* und dem Universaldienst (s.u.). Allerdings besteht nach *Forsthoff* gerade keine Pflicht, Einrichtungen der Daseinsvorsorge *neu* zu schaffen (ebd.).

Demgegenüber könnte „Grundversorgung“ als Begriff einen sichtbaren Pflock als Untergrenze der öffentlichen Verkehrsleistungen einschlagen. Dafür spräche, eine „materielle Mindestausstattung“ (Vogel 2000: 676) anstatt eines noch vageren, und viel stärker haushaltsabhängigeren mittleren Korridors bestimmen zu müssen; der mittlere Korridor wäre der des allgemeinen Lebensstandards. 1938 hatte beispielsweise im Unterschied zu 1959 auch *Forsthoff*, als ein wichtiger Zeuge im Namen der Daseinsvorsorge, noch von lebensnotwendigen Gütern geschrieben. Das Bundesverfassungsgericht sprach sich auch dafür aus, dass die staatliche Gemeinschaft dem Einzelnen – in Bezug auf Waisen mit körperlichen oder geistigen Gebrechen – „jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern“ müsse (E 40, 121, 133), ein Anspruch auf *angemessene* Versorgung hingegen wehrte es ab (E 1, 97). Es wird auch vorgebracht, dass, sofern der Staat selbst leistet, eine Grundversorgung zu erreichen ist, auf die die „Mitglieder des Gemeinwesens in ihrer Gesamtheit unter den Bedingungen der industriell-technischen Zivilisation“ angewiesen sind (Wolff/Bachof/Stober 1999: 56).<sup>16</sup>

Grundversorgungspflichten gibt es beispielsweise im Energiewirtschaftsrecht (§§ 36, 37 EnWG) oder im Telekommunikationsrecht (§ 78 TKG).<sup>17</sup> Noch vertrauter ist dieser Topos dem Juristen aber aus dem Rundfunkrecht, wo er vom Bundesverfassungsgericht als aus den Grundrechten entwickelte Legitimation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herangezogen wird. Interessant für die Bestimmung einer Versorgungshöhe im Fall der Daseinsvorsorge ist die Feststellung des BVerfG, dass Grundversorgung nicht nur Mindestversorgung bedeutet (BVerfGE 74, 297, 325 f.). Grundversorgung ist also keine unmenschliche Untergrenze!

Dass die Daseinsvorsorge ein angemessenes Versorgungsniveau garantiert, kann nicht aus dem Begriff selbst abgeleitet werden. Auch wenn man dies aus tradierten Überzeugungen annimmt, ist immer noch fraglich, worauf der Staat denn nun verpflichtet werden kann. Darum muss auch hier wiederholt werden, dass der Daseinsvorsorgebegriff selbst höchstens die Frage nach dem Ziel, nicht aber die Frage nach der konkreten Pflicht, nach dem konkreten Recht beantworten kann. Der Terminus „Grundversorgung“ kann im Diskurs eingesetzt werden, allzu hoch gestellte Versorgungsansprüche um dem überkommenen Daseinsvorsorgekonzept zu disziplinieren: Denn Grundversorgung ist spiegelbildlich zur Formulierung des Bundesverfassungsgerichts keine Optimalversorgung (vgl. Knauff 2004: 426).

---

<sup>16</sup> BVerwGE 95, 188, 203, erkennt wohl eine Grundversorgung bei Sicherheitsstandards im Luftverkehr an, setzt den Begriff allerdings in Anführungszeichen.

<sup>17</sup> Außerdem im Rundfunkrecht (Art. 12 Abs. 1 VerfThüringen), im Bildungsrecht (§ 10 Weiterbildungsgesetz Hessen, § 11 Weiterbildungsgesetz NRW, § 5 Abs. 1 Erwachsenenbildungsgesetz Thüringen).

## *b) Daseinsvorsorge und öffentlicher Verkehr*

Damit die Daseinsvorsorge auf öffentlichen Verkehr Einfluss nehmen kann, muss jene auch diesen enthalten. Über den inhaltlichen Umfang der Daseinsvorsorge, also welche Bereiche unter Daseinsvorsorge fallen sollen, besteht nicht unbedingt Einigkeit. Neue Begriffsverwendungen wollen (vor allem) überkommene Vorstellungen aufnehmen, also überwiegend Versorgungs-, Entsorgungs- und Nahverkehrsaufgaben damit verbinden (Püttner 2002: 37). Die wohl an Zahl Überlegenen wollen allgemein Daseinsvorsorge auf Bereiche beschränken, die eigenwirtschaftlich nicht funktionieren (Püttner 2002: 37). Andere wiederum halten den Begriff für umfassender (Ronellenfitsch 2002), auch Kultureinrichtungen, Stadtentwicklung und Landschaftsplanung<sup>18</sup> einschließend.

Der öffentliche Nahverkehr gehört aber nach Ansicht aller unstrittig zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge (Ambrosius 2002: 15; Fehling 2001: 25 ff.; BVerfGE 38, 258, 270; OVG Schleswig Holstein, SchlHA 1998, 55 f.),<sup>19</sup> denn der Markt allein könne die tatsächlichen Bedürfnisse nicht (stets) befriedigen (Ronellenfitsch 2001: 294). Vor allem in den Landesgesetzen zum ÖPNV wird die Verkehrsbedienung durch den ÖPNV in Anlehnung an § 1 RegG ausdrücklich als Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet.<sup>20</sup> Außerdem ist besonders in ländlichen Räumen auf die Beziehungen zu anderen Leistungen der überörtlichen Daseinsvorsorge hinzuweisen, die jeweils für bestimmte Bevölkerungsgruppen nur mittels ÖPNV erreichbar sind (z.B. Schüler → Bus → Schule). Schon aus diesem Grund ist es zumindest mittelbar gerechtfertigt, die Daseinsvorsorge auf öffentlichen Nahverkehr zu erstrecken.

## *c) Universaldienst – die neue Daseinsvorsorge?*

Fraglich kann auch sein, ob das Universaldienstkonzept Einzug in die Interpretation von staatlichen Pflichten im öffentlichen Verkehr gehalten hat. Die ubiquitäre Verwendung des Begriffs könnte darauf schließen lassen. Er ist jedoch, wie sich zeigen lässt, zur Beschreibung und Behandlung des Problems ungeeignet.

Das Universaldienstkonzept wurde auf europäischer Ebene initiiert und umfassend mit der Kommunikationsdienste betreffenden EG-Richtlinie 22/2002 in europäisches Recht gegossen. In der Richtlinie selbst werden Rechte des Bürgers (Art. 1 Abs. 2) angekündigt, letztendlich aber nur ein Anspruch des Verbrauchers auf einen Vertrag mit einem Telekommunikationsdienstleister (Art. 20 Abs. 2) und vor allem staatliche Gewährleistungspflichten niedergelegt. Flächendeckend garantiert werden soll in einem (supra-)nationalen Raum eine Basisversorgung mit einer bestimmten Qualität und Quantität sowie zu erschwinglichen Preisen. Prinzipien des Universal-

<sup>18</sup> Vgl. Höffe 2002: 83, der allerdings ein Plädoyer für die Subsidiarität staatlichen Handelns führt.

<sup>19</sup> Beim Fernverkehr ist das schon zweifelhafter, vgl. Maertens 2005: 252.

<sup>20</sup> Vgl. auch § 5 ÖPNVG BW, Art. 2 Abs. 1 ÖPNVG Bay, § 2 Abs. 2 ÖPNVG Hessen, § 1 Abs. 1 ÖPNVG NRW, § 4 Abs. 1 ÖPNVG Rh-Pf., § 2 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG Saarland, § 2 Abs. 1 ÖPNVG Sachsen, § 1 Abs. 1 ÖPNVG Schl-Hlst., § 2 Abs. 1 ÖPNVG Thüringen, s. auch Art. 19 Abs. 2 S. 5 Gesetz zum Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung zwischen Baden-Württemberg und Bayern.

dienstes sind Allgemeinheit, Gleichheit und Kontinuität (Cox 2000: 79), hinzukommt noch Transparenz (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie). Das Universaldienstkonzept ist aber auch – z.B. im Postsektor – für eine gemeinschaftsrechtlich bestimmte Grundversorgung mit dem Ziel einer hohen Qualität des Dienstes offen (vgl. Schweitzer 2001/2002). Einige, die das Universaldienstkonzept der Daseinsvorsorge vorziehen, gestehen ein, dass – mangels in Europa geteilter Konzeptionen – nur ein unspezifischer Mindeststandard durch das Universaldienstkonzept möglich ist (Knauff 2004: 101 f.); es gibt zwar eine gemeineuropäische Tradition gemeinwohlorientierter Leistungen; sie bleibt aber durch die verschiedenen Ausformungen unkonkret. Andere loben die Staatsferne des Universaldienstbegriffs und seine Fähigkeit, im Gegensatz zur Daseinsvorsorge gerade ein bestimmtes Leistungsangebot zu fordern (Storr 2002: 360).

Die Übertragbarkeit des Konzeptes<sup>21</sup> muss letztlich am Merkmal der Universalität scheitern. Zwar wird Verkehr auch als Anwendungsgebiet des Universaldienstes genannt (Cox 2000: 80) und die Kriterien des Universaldienstes explizit zur Bestimmung von Daseinsvorsorgepflichten übernommen (Bocklet 2001: 13).<sup>22</sup> Das ÖPNV-Netz ist aber gerade nicht flächendeckend, sondern dockt sich mit seiner Wabenstruktur an den Fernverkehr an. ÖPNV als Universaldienst wäre immer ein abgespekter, zerfallener Universaldienst. Außerdem sind Telekommunikations- und Stromnetze nicht ohne weiteres mit Verkehrsnetzen vergleichbar.

Zumal das Universaldienst-Konzept erheblich von Vorstellungen des *service public* geprägt ist, drängt sich auch ein Vergleich der Daseinsvorsorge zu diesem Konzept der französischen Verwaltungswissenschaft auf. Lässt man die Polemik beiseite, dass der *service public* ein „ausgefülltes Lehrgebäude“ zur Verfügung stellt und die Daseinsvorsorge Philosophie ohne Rechtsdogmatik sei (Püttner 2000: 54), lassen sich Unterschiede *und* Gemeinsamkeiten feststellen.

So stimmen die Bereiche der Leistung, die sicherzustellen und zu gewährleisten sind, in beiden Konzepten ungefähr überein; dem *service public* unterfallen nur grundsätzlich keine kulturelle bzw. soziale Versorgung.<sup>23</sup> Die Unterschiede sind aber nicht zu übersehen. Während die Daseinsvorsorge im deutschen verwaltungsrechtlichen Diskurs tatsächlich meist als Schlagwort Verwendung findet,<sup>24</sup> hat die französische Rechtsprechung justiziable Kriterien des *service public* entwickelt: Kontinuität (ein garantiertes Angebot), Anpassungsfähigkeit, Gleichbehandlung der Nutzer, bei kommerziellen Diensten auch Kostendeckung sowie in neuerer Zeit auch Transparenz, Partizipation an der Regulierung, Einfachheit (Löwenberg 2001: 110 ff.) und soziale Ausrichtung (Ambrosius 2000). Im deutschen Recht wird die Gleichbehandlung der Nutzer einerseits über Leistungspflichten der Anbieter, andererseits über einen grundrechtlichen Gleichbehandlungs- und Zugangsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen gesichert, stellt aber kein aus der Daseinsvorsorge fließenden Bestandteil dar. Man kann sagen, dass sich in Deutschland die

---

<sup>21</sup> Grundsätzlich ist es auf andere Bereiche übertragbar: Das Konzept sei – als Kritik formuliert – zu einem „ordnungspolitisch neutralen Konzept mutiert“ (Schweitzer 2001/2002: 366), deshalb aus seiner Rolle als konkurrierendes Modell zu *service public* und Daseinsvorsorge entwachsen.

<sup>22</sup> Ronellenfitsch 2003 übernimmt Teile der Terminologie, hält Universaldienst aber für ein modisches Label.

<sup>23</sup> vgl. Rübner (1992), der – im Gegensatz zu Forsthoff (1938: 35) – innerhalb staatlicher Wohlfahrtspflege Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit unterscheidet.

<sup>24</sup> s. nur OLG Frankfurt. Zivilsenat, Beschluss vom 17. September 1996, Az: 20 W 374/93 (juris: Rn. 6).

Dogmatik an der Leistungsverwaltung (vgl. Bullinger 2003: 601)<sup>25</sup> entlang entwickelt hat, in Frankreich – nicht nur dort – am Begriff der öffentlichen Dienstleistungen. Darum sind feste Kriterien nicht in der Daseinsvorsorge, sondern parallel dazu in anderen öffentlich-rechtlichen Normstrukturen zu finden. Festzuhalten bleibt aber, dass auch der Grundsatz der Kontinuität im *service public* nicht das Recht begründet, ein bestimmtes Versorgungsniveau zu erhalten; der Grundsatz der Anpassung ermöglicht eine Flexibilität des Angebots (vgl. Schweitzer 2001/2002: 69). Der *service public* hilft also bei der Bestimmung einer Grundversorgung nicht unbedingt weiter.

*d) Neujustierung der Daseinsvorsorge durch das Konzept der Gewährleistungsverantwortung?*

„In allen Teilen des Landes ist eine angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV zu *gewährleisten*.“ (§ 2 Abs. 3 S. 1 ÖPNVG NRW). Folgt man diesem Gesetzestext (vgl. auch Badura 2001) und dem steilen Aufstieg des Begriffs „Gewährleistungsstaates“ (vgl. Schuppert 2005), ist dann nicht die Daseinsvorsorge, sondern die staatliche Gewährleistungsverantwortung die umfassendere Beschreibung für den Wandel der Regulierung und Bereitstellung von öffentlichem Verkehr?

Der Gewährleistungsstaat ordnet bei seiner Aufgabenwahrnehmung die Instrumente neu: Wo der Staat früher für die Erfüllung einstand, baut er heute zunehmend auf gesellschaftliche Selbstregulierung. Er beschränkt sich darauf, den Rahmen für das „unerlässliche Mindestmaß an Gemeinwohlorientierung“ (Hoffmann-Riem 2005: 91) vorzugeben.<sup>26</sup> Dabei teilt sich die Gewährleistungsverantwortung in besondere Verantwortungsstufen auf. Innerhalb der Bereitstellungsverantwortung ermöglicht der Staat durch rechtlichen Rahmen<sup>27</sup> die gesellschaftliche Ausführung von Gemeinwohlaufgaben; letzteres beschreibt die Erfüllungsverantwortung. Im Falle gesellschaftlicher Schlechterfüllung treten soziale Abfederungsverantwortung und Auffangverantwortung hinzu (Hoffmann-Riem 2005: 95; Schuppert 1995: 768). Die Klammer der Stufung von Bereitstellung, Erfüllung, Auffang stellt die Gewährleistungsverantwortung dar. Nimmt man den Gewährleistungsstaat als Chiffre für die Letztverantwortung des Staates (Hoffmann-Riem 2005: 89) ernst, muss eine Rückkehr zu staatlicher Eigenerfüllung theoretisch möglich sein; praktisch wird ihr aufgrund komplexer Pfadabhängigkeiten meist der Weg versperrt sein. Ferner sind, da Gemeinwohl in vielen Bereichen über Wettbewerb hergestellt wird,

---

<sup>25</sup> Daseinsvorsorge ist aber keineswegs mit Leistungsverwaltung gleichzusetzen, letzterer unterfallen z.B. auch Subventionen (Luke 2000: 12 f.)

<sup>26</sup> Nicht verschweigen sollte man – neben dem Vorwurf des ungenügenden Verantwortungsbegriffs (z.B. Knauff 2004: 265 ff.) – die grundsätzliche Kritik an diesem Konzept: Vesting (2001: Rn. 21 ff.) wirft ihm – aus einer systemtheoretischen Perspektive – vor, einem überkommenen Staatsverständnis und damit einer Steuerungsillusion nachzuhängen. Das Konzept des Gewährleistungsstaates sei genauso komplexitätsinadäquat wie eine umfassende Privatisierung: Nach dem Entlassen eines Bereiches in den Markt stehe eine „Verantwortung“ gerade nicht mehr zur Verfügung. Vielmehr kann der „Staat“ nur durch eine „Steigerung der Varietät der Verknüpfungen und Verknüpfungsmöglichkeiten“ produktiv einwirken.

<sup>27</sup> Die Beschränkung auf diese Verantwortung ist dem aus dem Angelsächsischen vertrauten Regulatory State verwandt (vgl. Ruge 2004). Mit der Einführung von Regulierungsbehörden ist man auch in Deutschland in diese Richtung gegangen.

auch Grundrechte der Unternehmer zu beachten, in die durch staatliche Regulierung eingegriffen wird (Badura 2001).

*Hermes* hält die Gewährleistungsverantwortung für fortschrittlicher als das Konzept der Daseinsvorsorge: der ermöglichende und zurückhaltende Staat bestehe gegenüber dem intervenierenden, paternalistischen, fürsorgenden Staat. Überdies sei der Verantwortungsbegriff normativ im Gegensatz zum deskriptivem der Daseinsvorsorge (Hermes 2005: 116). Konsequenter ist für ihn die Gewährleistung von Infrastruktur und nur sie die ungeschriebene Voraussetzung staatlicher Integration und „notwendige Existenzbedingung moderner Staatlichkeit“ (ebd.: 113).

Dem Konzept der Gewährleistungsverantwortung könnte man allerdings entgegenhalten, dass die Daseinsvorsorge im Gewande der Auffangverantwortung tritt. Die Anreicherung um den neuen Modus der direkten Aufgabenwahrnehmung durch Private kann auch von der Daseinsvorsorge geleistet werden.<sup>28</sup> In der Tat sind diese neue Dimension und die dadurch ermöglichte Aufteilung in Verantwortungsstufen die größte Leistung des neuen Konzeptes gegenüber der Daseinsvorsorge. *Ronellenfitsch* könnte ohne die theoretischen Leistungen des Gewährleistungsstaates nicht ohne weiteres davon sprechen, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge natürlich auch von Privaten erfüllt werden können. Traditionell ist von *Forsthoff* die staatliche Erfüllung oder jedenfalls Erfüllungsverantwortung vorgesehen. Ungeachtet der Differenzen kann man festhalten, dass der Gewährleistungsstaat stärker als das Daseinsvorsorge-Konzept gesellschaftliche Selbstregulierungspotentiale aufnimmt.

Dennoch ist auch dieses Konzept unzureichend dafür geeignet, konkrete Hinweise auf Mindestmaße von Verkehr zu liefern. *Weiß* meint pointiert, dass die Gewährleistungsverantwortung nur die Kehrseite der Grundrechte darstellt, daher sich keine Rechtsfolgen aus ihr *direkt* ableiten ließen; sie beschreibt nur die Rolle(n) des Staates bei der Wahrnehmung öffentlicher, letztlich aus den Grundrechten erwachsenden Aufgaben (Weiß 2002: 294 ff.). Auch *Hoffmann-Riem* hält eine grundrechtliche Anreicherung für geboten: Die objektivrechtliche Seite der Grundrechte stellt ein zu gewährleistendes Untermaß für die Chancengleichheit gesellschaftlicher Selbsterfüllung auf (Hoffmann-Riem 2005: 94). Kurz gesagt: Die Gewährleistungsverantwortung gewährt nicht mehr Aufschluss über eine Grundversorgung mit Nahverkehr als es die Grundrechte können.

#### *e) Auslegungsfolgen für das Verkehrsrecht*

Die Aufgabe bestand darin, den Begriff der Daseinsvorsorge eventuell für die Konkretisierung von zu fordernden Leistungen im Verkehrsrecht fruchtbar zu machen. Das ist im Rahmen einfachen Bundes- oder Landesrechts nur begrenzt möglich.

Die Erwähnung der Daseinsvorsorge z.B. in § 1 Abs. 1 RegG bezieht sich nicht nur auf die Gemeinwohl*bedeutung* (so aber Knauff 2004: 393) des öffentlichen Nahverkehrs, sondern bezeichnet eine umfassende Gemeinwohl*bindung*. Jedoch muss die Vorschrift funktionell und

---

<sup>28</sup> Knauff (2004) unternimmt augenscheinlich eine Verbindung beider Konzepte vor.



nicht materiell verstanden werden (Ronellenfitsch 2001: 294): Das „Daß“ des ÖPNV ist gesetzlich durch das RegG garantiert. Die Funktion, die Existenz des Nahverkehrs muss sichergestellt werden; *Ziel* ist die ausreichende Bedienung der Bevölkerung. *Wie* der ÖPNV sichergestellt wird, ist durch § 1 Abs. 1 RegG allerdings nicht vorbestimmt. Außerdem ist stets die wirtschaftliche Belastungsfähigkeit der jeweiligen Träger in Rechnung zu stellen (Zuck/Batzill 1997: 13). Also findet eine Abwägung mit anderen Interessen und Belangen statt, die eine a priori-Festsetzung verhindert und vermeidet.

Die Daseinsvorsorge wird zudem von anderen Konzepten und Leitbildern neu bestimmt und beeinflusst. Die Gewährleistungsverantwortung bringt eine neue Vorstellung von geteilter Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung mit sich; Universaldienst und *service public* stellen – trotz Übertragungsschwierigkeiten – genauere Kriterien zur Verfügung, für konkrete Situationen Versorgungsniveaus bestimmen zu können. Nicht nur der staatliche Einschätzungsspielraum, auch der Wandel der Wahrnehmungsmodi gestalten diese Festsetzung dennoch schwierig.

Somit steht auch das Ergebnis einer Gesetzesauslegung im Verkehrsrecht fest: dort findet sich kein konkretes subjektives öffentliches Recht. Dass überhaupt Mindestansprüche vom Bürger erhoben werden und welcher Art diese sind, ergibt sich auch nicht aus dem Begriff der Daseinsvorsorge (vgl. Ronellenfitsch 2003: 78<sup>29</sup>), sondern letztlich nur aus noch anzustellenden grundrechtlichen Erwägungen. Ein ungeschriebenes, unspezifisches Recht auf Daseinsvorsorge<sup>30</sup> muss man dabei aus grundrechtsdogmatischen Gründen verneinen: grundrechtliche Freiheiten würden so zu allgemeinen Leistungsrechten aufgebläht (Knauff 2004: 187 und s. C.). Aber ein *spezifisches* Recht auf Trinkwasser oder eben öffentlichen Mindestnahverkehr könnte man entwickeln oder den Anspruch auf Daseinsvorsorge als Anspruch auf gleichen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen interpretieren (Häberle 1972: 93). Diese Fragestellung wird unter C. gesondert behandelt.

---

<sup>29</sup> Siehe aber auch Ronellenfitsch 2002: 94, wo er einen hohen Standard aus dem Begriff und der Gesetzesformulierung folgert: das Niveau der Daseinsvorsorge sei „dann ausreichend, wenn der ÖPNV flächendeckend als vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung steht und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beiträgt“. Das scheint mir keine rechtlich bestimmte Pflicht, sondern eine intuitive verkehrspolitische Forderung darzustellen. Jede Bereitstellung von ÖPNV trägt irgendwie zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei, wann aber beginnt und endet die Pflichtigkeit? Ferner ist eine vollwertige (Was bedeutet Vollwertigkeit?) Alternative zum Individualverkehr vielleicht (momentan) gerade nicht das Patentrezept, jedenfalls nicht das vom Recht geforderte Minimum. Die oben erwähnte traditionelle Konzeption der Daseinsvorsorge vom allgemeinen Lebensstandard macht allerdings eine solche Forderung verständlich.

<sup>30</sup> Ronellenfitsch (2003: 87) zitiert eine pathetische Passage von Forsthoff (Grenzen des Rechts, 1941: 19), in der er zum ersten Mal die individualrechtliche Seite der Daseinsvorsorge erkennen will: „Die Daseinsvorsorge, in der Begegnung von Mensch zu Mensch ein Akt der Charitas, wird hier (im öffentlichen Raum) zum Akt der Gerechtigkeit, einer Gerechtigkeit, die in der kantischen Rechtslehre und ihrer Unterscheidung von Moralität und Legalität keine Stelle hat. Es ist eine Gerechtigkeit, deren materiale Werthaltigkeit nicht auf individuelles Tun oder Unterlassen, nicht auf Geschick und Missgeschick des einzelnen Rechtsgenossen gerichtet ist; ihr Gegenstand ist vielmehr die Stellung und das Anrecht des Rechtsgenossen in der Gemeinschaft schlechthin.“ Die Formulierung Forsthoffs (1959: 11), der Begriff der Daseinsvorsorge diene „in erster Linie dazu, die Teilhabe des einzelnen an den Leistungen der Verwaltung zu sichern“, kann nicht in diese Richtung gedeutet werden: Die Verwaltung hat danach das Definitionsmonopol darüber, welche Leistungen sie bereitstellt: „Die Daseinsvorsorge kann nur von dem jeweiligen status quo her interpretiert werden.“ (ebd.: 13).

## II. Sonstiges Recht

In der Untersuchung der folgenden Rechtsmaterien, wovon das Sozialrecht bundesrechtlich, das Hochschulrecht weitgehend,<sup>31</sup> das Schulrecht ganz landesrechtlich bestimmt ist, geht es nicht vordergründig darum, ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr aufzufinden. Vielmehr kann in den spezifischen Materien die allgemeine „subjektivrechtliche“ Relevanz des öffentlichen Verkehrs aufgezeigt werden. In den zu behandelnden Regelungsmaterien haben bestimmte Personengruppen Ansprüche unterschiedlichster Art, die einen spezifischen Bezug zum Verkehr aufweisen. Diese Begünstigungen und Ansprüche können selbstverständlich im Umkehrschluss restriktiv gedeutet werden, so dass nur für diese besonderen, durch spezifische Bedürftigkeit ausgewiesene Gruppen ein Anspruch auf was auch immer konkret bestehen sollte. Man könnte aber auch extensiv herangehen und die Bedürftigkeit einiger herausgehobener Gruppen auf andere Gruppen erstrecken. Die Bedürftigkeit könnte unter Zuhilfenahme generalisierter Kriterien dann von besonderen Sachbereichen abstrahiert werden: Ein allgemeiner Anspruch auf Befriedigung verkehrlicher Bedürfnisse wäre konstruiert. Außerdem könnten sich im Folgenden Hinweise auf ein vernünftigerweise erwartbares Niveau von Verkehrsleistungen ergeben.

### 1. Sozialrecht

Im Sozialrecht gibt es (natürlich) keinen Anspruch auf öffentlichen Verkehr, sondern Ansprüche auf Sozialleistungen. Allerdings kann die Gewährung von Sozialleistungen – hier wird das Alg II herangezogen – mittelbar andeuten, was zu einer Grund-Versorgung gehören sollte. Denn die Zahlung eines minimalen Geldbetrags, der dazu befähigen soll, eine Grund-Leistung in Anspruch zu nehmen, setzt voraus, dass diese Leistung auch angeboten wird: hier wäre man dann wieder bei der Garantie des öffentlichen Verkehrs.

Nach § 20 Abs. 1 SGB II<sup>32</sup>, der seit dem 1. Januar 2005 den § 12 BSGH alter Fassung ersetzt, umfasst die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Alg II) die Sicherung des Lebensunterhalts, insbesondere sind die Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben gemeint. Dem Hilfebedürftigen soll, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können (Kalhorn 2004: Rn. 7, dazu auch s. C.), in bescheidenem Ausmaß eine freie, selbstbestimmte und selbstgestaltete persönliche Lebensführung ermöglicht werden (BVerwGE 105, 281). Zum durch die Regelleistung bereitgestellten Lebensunterhalt gehören auch Fahrtkosten (Kalhorn 2004: Rn. 13). Hier ist aber zu beachten, dass sich das soziokulturelle Minimum am Lebensstandard wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise orientiert (Martinez Soria 2005: 648). Ändern sich die Standards, ändert sich auch das vom Staat zu sichernde, zu leistende, zu zahlende Minimum. Die Aussagekraft der Grundsicherung

---

<sup>31</sup> Vgl. nach der Föderalismusreform Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG.

<sup>32</sup> Gesetz vom 24. 12. 2003, BGBl. I S. 2954.

cherung ist daher nicht allzu groß zu veranschlagen: die Einstellung von beispielsweise Buslinien kann gerade ein Ausdruck davon sein, dass sich Standards bestimmter Bevölkerungskreise ändern und somit auch das zu gewährleistende Minimum absinkt.

Die Fahrtkosten sind bereits in der Grundsicherung enthalten, diese soll alle Verkehrsbedürfnisse abdecken; eine Differenzierung nach örtlichen Unterschieden findet nicht statt. Im alten Recht konnte auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 BSHG a.F. noch von der sog. Regelleistung abgewichen werden, also für die Unterhaltung der Beziehungen zur Umwelt – in finanziell vertretbarem Umfang (BVerwGE 106, 99) – besondere Unterstützung gewährt werden. Da dies nach dem neuen § 20 SGB II nicht mehr möglich ist – die dadurch erreichte Einheitlichkeit und Pauschalisierung soll natürlich Rationalitäts- und Effizienzeffekte bewirken –, hat diese Rechtsvorschrift die rechtliche Brisanz des alten § 12 Abs. 1 BSHG eingebüßt (Kalhorn 2004: Rn. 13).

Dennoch können Gerichtsurteile, die sich noch auf das alte Recht beziehen, aufschlussreich sein. Das Bundesverwaltungsgericht versagte einer Mutter mit fünf Kindern die Erstattung der Fahrtkosten zu einer Demonstration, auf der gegen die Anrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe (jetzt: Alg II) protestiert wurde (E 72, 113 ff.). Die Teilnahme an einer entfernten Demonstration gehöre nicht mehr zum alltäglichen Lebensbedarf; außerdem sei mit Hinblick auf die begrenzten Finanzmittel der vertretbare Umfang überschritten: Der Staat würde überfordert, könnten Sozialhilfeempfänger wegen jeglicher politischer Tätigkeit Leistungen in Anspruch nehmen. Das Bundesverwaltungsgericht zieht hier zur Argumentation den *weiten* Schutzbereich einzelner Grundrechte heran, nämlich Art. 5 Abs. 1 GG, Meinungsfreiheit, und Art. 8 Abs. 1 GG, Versammlungsfreiheit. Außerdem seien aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, Art. 20 Abs. 1, keine bestimmten Leistungen ableitbar (dazu C.). Die Vorinstanz (HessVGH DVBl. 1983, 1200 f.) hatte noch anders entschieden: sie hatte ein gewichtiges Interesse an der Demonstrationsteilnahme anerkannt. Nach Entscheidungen unterer Verwaltungsgerichte durften allerdings für Fahrten zu einer medizinisch notwendigen Behandlung<sup>33</sup>, zur Hochzeit für enge Familienangehörige<sup>34</sup> und zur Mutter, die ihren 75. Geburtstag feiert,<sup>35</sup> die Kosten erstattet werden.

Deutlich wird an den Entscheidungen, dass eine Grund-Versorgung wohl Grenzen in der finanziellen Belastbarkeit des Staates findet. Auch kann Mobilität unerlässlich sein: um Gesundheit zu gewährleisten, um grundlegende Ausdrucksformen von Persönlichkeit und privater Lebensgestaltung zu sichern. An den Kontroversen zwischen den Gerichten sieht man aber, wie schwer zwischen wirklich basalen und nicht mehr wichtigen Bedürfnissen zu unterscheiden ist.

---

<sup>33</sup> VG Neustadt, 4. Kammer, Beschluss vom 31. August 2004, Az 4 L 2124/04.NW, ZFSH/SGB 204, 684 ff.

<sup>34</sup> VG Hannover, 15. Kammer, Beschluss vom 16. März 1999 Az 15 B 1152/99, ZfF 2000, 230 f.

<sup>35</sup> VG Wiesbaden, 2. Kammer, Beschluss vom 23. Oktober 1992, Az II/1G 853/92, info also 1993, 28 f.

## 2. Schulrecht

Das Schulrecht kann selbstverständlich genauso wenig wie das Sozialrecht für einen *allgemeinen* subjektiven öffentlichen Anspruch auf minimalen öffentlichen Verkehr bestimmend sein. Freilich finden sich hier vereinzelt Ansprüche für bestimmte Personengruppen, z.B. unter gewissen Voraussetzungen für Schüler.

Das vorrangige verkehrspolitische Ziel der Bestimmungen in den meisten Schulgesetzen ist, den Schülerverkehr in den ÖPNV zu integrieren. Das bedeutet eine Kostenersparnis, denn unabhängige Schulverkehre sind nicht mehr nötig. Die Garantie eines Schulverkehrs wandelt sich dann in Erstattung von Beförderungskosten für unzumutbare Schulwege um. In einigen schulrechtlichen Vorschriften der Länder wird dennoch weiterhin davon ausgegangen, dass die Verwaltung Wahlfreiheit zwischen Kostenerstattung und Schülerverkehr hat (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Thüringen). In den meisten schulrechtlichen Gesetzen werden Ansprüche zumindest auf Kostenübernahme von Fahrtkosten entweder vorausgesetzt oder explizit genannt. Allerdings kann nach einer Gerichtsentscheidung der Schulträger es trotz Anspruchs unterlassen, einen Schülerverkehr einzurichten, wenn dieser sich als „vollkommen unwirtschaftlich erweist“<sup>36</sup>. Eine Schülerin hatte erfolglos darauf geklagt, für sie allein einen Schülerverkehr einzurichten. Die nächstgelegene Haltestelle mit Anschluss an den ÖPNV war 2,5 km von ihrem Zuhause entfernt. Die Schulbehörde wollte einen Schülerverkehr erst ab 5 Personen einrichten und bot an, die PKW-Fahrtkosten des Vaters bis zu der Haltestelle zu ersetzen.

Nur in Schleswig-Holstein wurde vom Gesetzgeber ein Anspruch (auf Schülerverkehr/Erstattung) explizit ausgeschlossen. Der Anspruchsausschluss nach § 81 SchulG Schl-Holst. ist zwar zweifelhaft – vor allem in Ansehung des Rechts auf Bildung und der Schulpflicht (vgl. Niehues/Rux 2006: Rn. 175) –, aber von schleswig-holsteinischen Gerichten in ständiger Rechtsprechung für zulässig befunden worden: Es bestehe nur ein Anspruch auf Gleichbehandlung; der gesetzgeberische Wille habe subjektive Rechte definitiv ausgeschlossen<sup>37</sup>. Die Regelung des Schulgesetzes entfalte keine Außenwirkung für den Bürger, sondern wirke nur wie eine Verwaltungsvorschrift, also eine den Bürger nicht betreffende Anweisung an andere Verwaltungsträger.<sup>38</sup>

Die Doppelköpfigkeit aus dem Sozialrecht zeigt sich auch hier. Was über die Zumutbarkeit der staatlichen Belastung hinausgeht und Grundsätze der Wirtschaftlichkeit grob verletzt, kann dem Bürger nicht gewährt werden. Andererseits wird von den Bundesländern – mit Ausnahme

---

<sup>36</sup> OVG Rheinl-Pfalz, Urteil vom 16. Juli 2004, Az: 2 A 10433/04 (nicht rechtskräftig), DÖV 2004, 971 f. Hier konnte sich der Landkreis von der Pflicht befreien, weil die entsprechende Bestimmung als Soll-Vorschrift formuliert war. Der Landkreis konnte mithin von der Pflicht ausnahmsweise abweichen.

<sup>37</sup> Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 9. Kammer, Beschluss vom 3. Januar 2002, Az: 9 B 125/01. Das Gericht hätte in diesem Fall freilich die Frage offen lassen können und auf die fehlenden Voraussetzungen verweisen können, wollte es wohl nicht, da der Gesetzeswortlaut eindeutig auf die Beantwortung der Frage nach dem Anspruch hindeutete.

<sup>38</sup> OVG Schleswig-Holstein, 3. Senat, Urteil vom 5. März 1992, Az: 3 L 5/91, SchlHA 1993, 120 f.

Schleswig Holsteins – auch erkannt, dass die Schüler eine Gruppe darstellen, die auf den ÖPNV unbedingt angewiesen sind, schon weil sie verpflichtet sind, die Schule zu besuchen. Die Prekarität zeigt sich auch, macht man sich bewusst, dass in ländlichen Räumen 60 % der Nutzer des ÖPNV Schüler, Auszubildende, Studenten sind (Fielitz u.a. 1992: § 8 Rn. 24).

Tabelle 3: Ansprüche im Schulrecht der Länder

	Schulart/-stufe	Sonstiges
Schleswig-Holstein (§§ 80, 81 SchulG)	Alle öffentlichen Schulen	<b>Anspruchsausschluss</b> (!), Möglichkeit des Einsatzes von Schülerbussen, Bestimmung der notwendigen Kosten durch Kreise
Mecklenburg-Vorpommern (§ 113 SchulG)	Grds. bis Klassenstufe 10 (außer für behinderte Schüler)	Alternativität von Schülerverkehr und Kostenerstattung; Mindestentfernungen werden von Landkreisen bestimmt
Brandenburg (§ 112 SchulG)	Öffentliche und Ersatzschulen	Verweisung auf Landkreise und kreisfreien Städte, angemessene Elternbeteiligung ist sicherzustellen
Sachsen-Anhalt (§ 71 SchulG)	Grds. bis Klassenstufe 10 (außer für behinderte Schüler); für sonstige Schüler Zuschüsse möglich	Alternativität von Schülerverkehr und Kostenerstattung; Mindestentfernungen werden von Landkreisen bestimmt
Hessen (§ 161 SchulG)	Bis Sekundarstufe I (Möglichkeit des Eigenanteils)	Unzumutbarkeitsgrenze bei 3 km Schulweg (bis Klassenstufe 4 2 km); Subsidiarität des Schülerverkehrs, Berücksichtigung von Behinderungen
Bayern (SchulwegkostenfreiheitsG, Schülerbeförderungs-VO)	Bis Klassenstufe 10 + Vollzeitunterricht an Berufsschulen (sonst: Erstattung ab Kosten über 370 € pro Schuljahr)	Subsidiarität des Schülerverkehrs, Unzumutbarkeitsgrenze grds. bei 3 km Schulweg (bis Klassenstufe 4 2 km)
Baden-Württemberg (§ 18 FinanzausgleichsG)		Keine direkte Regelung: Verweisung an Stadt- und Landkreise
Niedersachsen (§ 114 SchulG)	Grds. bis Klassenstufe 10 (außer für behinderte Schüler)	Alternativität von Schülerverkehr und Kostenerstattung; Mindestentfernungen werden von Landkreisen bestimmt; „Anspruch“
Saarland (§ 45 Abs. 3, 4 SchulG)	Grundschule	„notwendige“ Beförderungskosten, Behinderte Schüler für alle Schularten
Sachsen (§ 23 Abs. 3 SchulG)		„notwendige“ Beförderung, Verweisung auf Träger (Landkreise, kreisfreie Städte)
Thüringen (§ 4 SchulFinG)	Ab Klassenstufe 11 Möglichkeit der Beteiligung	„Anspruch“, Alternativität von Erstattung und Schülerverkehr, Notwendigkeit ab Schulweg von 3 km (bis Klassenstufe 4 2 km)
Nordrhein-Westfalen (§ 97 SchulG, Schüler-Fahrkosten-VO)	Berufskolleg mit Eigenanteil	„Anspruch“ auf Kostenübernahme; 100 € Höchstgrenze (50 € Berufsfachklassen) im Monat, Ausnahmen für Schwerstbehinderte; 5 km Schulweg (Sekundarstufe I: 3,5 km, Primarstufe: 2 km), Ausnahme: Behinderte Schüler; Schülerspezialverkehr subsidiär
Rheinland-Pfalz (§ 69 SchulG)	Für Schüler nach der 10. Klasse nur bei Unterschreitung einer Einkommensgrenze	„Pflichtaufgabe“, Zumutbarkeitsgrenze bei Schulweg von 4 km (Grundschule 2 km); subsidiärer Schülerverkehr

### 3. Hochschulrecht

Die Relevanz des Hochschulrechts für das Thema des ÖPNV erweist sich an der zunehmenden Tendenz, Semestertickets einzurichten. Dabei sind die Hochschulgremien (und die Politik) zwar davon geleitet, verkehrspolitisch den ÖPNV im Gegensatz zum mobilen Individualverkehr (MIV) zu unterstützen. Gleichzeitig soll aber auch durch die breite finanzielle Basis, da sich (zumeist) alle Studierenden an der Finanzierung durch einen Beitrag beteiligen müssen, für ein erschwingliches ÖPNV-Angebot gesorgt werden. Der 3. Senat des Obergerverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein entschied am 24. September 1997,<sup>39</sup> dass § 28 Abs. 1 S. 3 HochschulG SH – der die Studierendenschaft ermächtigt, die sozialen Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen – nicht die Kompetenz enthält, Gebühren für ein Semesterticket zu erheben. Die Inanspruchnahme fremder Leistungen, statt eigene zu erbringen, sei höchstens „zur Sicherstellung eines sonst ungedeckten Grundbedarfs studentischer Mobilität“ notwendig – angesichts des vorhandenen Angebots durch den ÖPNV jedoch nicht erforderlich. Ungeachtet dessen, dass man diese Argumentation für fragwürdig halten könnte,<sup>40</sup> gesteht der Senat implizit zu, dass es eine Untergrenze des Zumutbaren gibt: es existiert ein Grundbedarf studentischer Mobilität. Einen individuellen Anspruch begründet dies gleichwohl nicht, die Untergrenze des Minimalverkehrs könnte nur die Kompetenz der Studierendenschaft eröffnen, ein Semesterticket einzurichten, also alle Studierende mit einem Beitrag zu belasten.

Studierende sind also nicht im gleichen Maße wie Schüler oder Alg II-Empfänger bedürftig. Das gilt für die finanzielle Bedürftigkeit als auch für den Bedarf an ÖPNV. Universitäten liegen in Städten, gerade nicht in entleerten, von Verkehrsabbau betroffenen Räumen. Dennoch spielt die finanzielle Belastung eine Rolle, die durch die Massenrabatte ermöglichende Verteilung auf vielen Schultern gemindert werden soll.

### 4. Schlüsse

Nach dieser Umschau ist jedenfalls festzuhalten, dass es Personengruppen tatsächlich gibt, die auf Mobilität in ländlichen Räumen angewiesen sind und sich die Mobilität möglicherweise nicht leisten können. Dabei kann diese Angewiesenheit wiederum auf die Unfähigkeit des Staates treffen, sich diese Mobilität leisten zu können.

---

<sup>39</sup> Az: 3 L 123/96, SchlHA 1998, 55 f.

<sup>40</sup> Denn wofür wäre ein Semesterticket noch gut, wenn es keinen ÖPNV mehr gibt? Soll dann das Semesterticket neu zu schaffende ÖPNV-Angebote finanzieren?

## C. Subjektive Rechte aus Verfassungsrecht?

Lassen sich durch Auslegung des einfachen Gesetzesrechts keine subjektiven Rechte begründen, muss als nächsthöhere Ebene das Verfassungsrecht darum bemüht werden. Nur ausnahmsweise können Ansprüche direkt aus dem – nicht ohne Grund sehr allgemein gehaltenen – Grundgesetz entnommen werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob Leistungsansprüche aus den Grundrechten folgen, und gilt das gerade für das Recht auf öffentlichen Verkehr (I.)? Diese Ansprüche gegen den Staat werden durch den Auftrag aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes unterstützt (II.). Erläutert wird schließlich, dass weder aus den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ (III.) noch aus der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für das Schienennetz (IV.) für die vorliegende subjektivrechtliche Frage relevante Früchte gezogen werden können.

### I. Grundrechte des Grundgesetzes

Können prinzipiell subjektive Rechte auf bestimmte Leistungen (des Staates) aus den Grundrechten gefolgert werden? Auf welchen Wegen dies juristisch konstruiert wird, soll im Folgenden untersucht werden (1.). Danach werden diese Ergebnisse auf die Mobilitätsthematik angewendet. Dazu müssen Mobilität und das „Recht auf ÖPNV“ in der grundrechtlichen Dogmatik eingeordnet werden (2.). Erst dann kann beurteilt werden, ob es konkrete Ansprüche auf öffentlichen Verkehr geben kann.

#### *1. Leistungsanspruch aus Grundrechten*

In diesem Abschnitt wird versucht, abstrakt zu begründen, dass Ansprüche auf positive Leistungen des Staates an den Bürger aus den Grundrechten gezogen werden können. Die abwehrechtliche Dimension der Grundrechte, also der Anspruch des Bürgers, vom Staat Unterlassungen – im Gegensatz zu Leistungen, positiven Handlungen – zu fordern, soll dabei im Hintergrund stehen (a.). Vielmehr soll die Begründung lediglich anhand der Rechtsbegriffe „positives Leistungsrecht“ (b.) und „staatliche Schutzpflicht“ (c.) geleistet werden.

#### *a) Abwehranspruch vs. Leistungsanspruch*

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der herrschenden Meinung der Jurisprudenz sind die Grundrechte des Einzelnen zuvörderst Abwehransprüche gegen den Staat. Der Einzelne hat ungerechtfertigte Eingriffe des Staates in seine Freiheitssphäre nicht zu dulden, sondern kann in diesem Fall Unterlassung fordern. Dies kann als *negative* Dimension der Grundrechte umschrieben werden. Die mittlerweile weithin anerkannte, zur negativen hinzutretende *positive* Dimension der Grundrechte besteht nun – grob gesagt – darin, nicht Unterlas-



sungen, sondern bei Vorliegen der Anspruchslage und -berechtigung positive Handlungen vom Staat fordern zu dürfen.<sup>41</sup> Wie schwierig es ist, mit der zweiten Dimension umzugehen, wird sogleich behandelt (s. b.).

Aus der Sicht des verkehrlich benachteiligten Einzelnen ist prinzipiell grundrechtliche Hilfe aus beiden angesprochenen Dimensionen möglich. Zum einen könnte – negativ – verhindert werden, dass „bestehende Mobilitätsvoraussetzungen“ (Ronellenfisch 1996: 179) abgebaut werden. Zum anderen könnte beansprucht werden, dass Mobilitätsmöglichkeiten erst – positiv – geschaffen werden. Beide (Schutz-)Dimensionen fließen aus derselben grundrechtlichen Gewährleistung, nämlich der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG (dazu unter 2.). In den konkreten Fällen können beide grundrechtlichen Dimensionen miteinander verschränkt sein oder ineinander zerfließen. Juristisch-konstruktiv müssen beide Dimensionen allerdings auseinander gehalten werden. Die Schwierigkeiten mit der positiven Dimension liegen in dem oft unbestimmbaren konkreten Anspruch und den argumentativen Hürden der Begründung dieses Anspruchs. Der Vorteil ist allerdings, dass der Staat dann unter das dann bestimmte Niveau nicht weichen darf – dies kann mit dem plastischen Begriff „Untermaßverbot“ umschrieben werden. Die negative Dimension der Grundrechte ist viel leichter auf konkrete Fälle anwendbar. Lässt man sich allerdings auf diesen Weg der juristischen Argumentation ein, bringt dies für die vorliegende Fragestellung nicht viel Ertrag. So können Eingriffe in die bürgerliche Freiheit – also Abbau von Verkehr – recht einfach von staatlicher Seite gerechtfertigt werden: Finanznot, sinkende Nachfrage sind sehr plausible Gründe. Die Grenze der Einschränkungbarkeit eines Grundrechts kann aber das Untermaß liefern, so dass wir wieder bei der positiven Dimension der Grundrechte landen.

Außerdem wirken besonders im Bereich der Daseinsvorsorge – bezogen auf die Nutzung staatlich gewährleisteter Einrichtungen –, beide Dimensionen auf besondere Art zusammen.<sup>42</sup> Der Staat schafft in gewisser Weise erst die Möglichkeit der Freiheitsbetätigung, hier: die Nutzung öffentlichen Verkehrs. Er konkretisiert das aus seiner Sicht jeweils notwendige Niveau und die Art und Weise, mit der dieses gehalten wird: kurz gesagt, er übt seine Gewährleistungsverantwortung aus. Ein Abbau von öffentlichem Verkehr ist also nicht mit gewöhnlichem Freiheitsentzug gleichzusetzen. Ferner ist zu beachten, dass auch neuer Bedarf an öffentlichem Verkehr – beispielsweise durch drastisch steigende Ölpreise – entstehen könnte. Dann hilft kein Abwehr-, sondern nur ein Leistungsanspruch gegen den Staat. Der archimedische Punkt, bei dem der Abbau von Verkehrsleistungen unverhältnismäßig wird, wird mit dem Minimum an Verkehrsversorgung übereinstimmen. Deswegen wird nur die positive Grundrechtsdimension auf die Fragestellung hin untersucht.

---

<sup>41</sup> In der juristischen Diskussion gibt es auch den Ansatz, die Leistungsrechte über die negative Dimension der Grundrechte zu begründen (Lübbe-Wolf 1988: 205 ff.). Da es im Ergebnis keine nennenswerten Unterschiede gibt, kann dieser Ansatz im Folgenden vernachlässigt werden.

<sup>42</sup> Vgl. Ronellenfisch 1996: 178: „Die heutige allgemeine Handlungsfreiheit trägt ein Moment der Teilhabe an staatlichen Leistungen in sich.“

Im Folgenden wird versucht, positive Leistungsrechte aus den Grundrechten zu begründen. Es wird auf die Kritik an dieser Begründung eingegangen und mögliche Rechtsfolgen aus dem Vorhandensein von positiven Leistungsrechten beurteilt.

Die Bezeichnung des Rechts, als Einzelner vom Staat ein aktives Tun zu fordern, wird sehr uneinheitlich gehandhabt (vgl. Murswiek 1992: Rn. 5 ff.): Hier soll von (positiven) Leistungsrechten<sup>43</sup>, von Leistungsrechten im engeren Sinn (Heintschel von Heinegg/Haltern 1995: 336 f.), gesprochen werden.<sup>44</sup>

Die Notwendigkeit von Leistungsrechten beruht auf der Erkenntnis der Unterscheidung von rechtlicher und realer Freiheit (*liberté* vs. *capacité*): „Das Freiheitsrecht wäre ohne die tatsächliche Voraussetzung, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos.“ (BVerfGE 33, 303, 331). Dass der Staat die „Mitverantwortung für die Schaffung und Erhaltung der realen Voraussetzungen für den Gebrauch der Grundrechtsfreiheiten“ (Denninger 1989: Rn. 23) trägt sowie dass er dabei zurückhaltend vorgehen müsse (Scheuner 1971: 510), ist weiter Konsens. Auf die vorliegende Problematik bezogen, kann man Fälle vortragen wie: Ohne den Bus kommt ein Schüler nicht zur Schule (Recht auf Bildung), kommt eine alte, kranke Frau nicht zum Hausarzt, kann ein Alg II-Empfänger seine Mutter zu ihrem 75. Geburtstag nicht besuchen.

Zur Herleitung eines Leistungsrechts kann man die oben dargestellte Prüfung eines subjektiven Rechts heranziehen (B.): Man braucht eine staatliche Pflicht, einen intendierten Individualschutz und die Durchsetzbarkeit des Anspruchs. Die Pflicht folgt aus den *objektiv*-rechtlichen Gehalten (zuerst BVerfGE 7, 198) der Grundrechte (Sachs 1988), jedenfalls wo – wie in diesem Falle – ausdrückliche Inpflichtnahmen des Staates fehlen. Die Grundrechte berechtigen also nicht nur die Einzelnen (subjektive Dimension), sondern verpflichten auch den Staat (objektive Dimension): Der Staat wird zum Grundrechtsverpflichteten. Der Bestimmung, Konkretisierung und Individualisierung fähig müssen ferner der Leistungsinhalt selbst und der Kreis der Begünstigten sein. Ist dann auf der zweiten Prüfungsstufe ein Anspruch konkretisiert, wird eine gerichtliche Durchsetzbarkeit indiziert sein (Sachs 1988: 715). Denn gerade die Grundrechte des Grundgesetzes als die grundlegenden Rechte des Einzelnen unter der deutschen Rechtsordnung fordern ihre unbedingte Beachtung, was durch die gerichtliche Durchsetzung ihres Anspruchs garantiert wird. Juristisch-konstruktiv erscheint also ein Leistungsrecht aus den Grundrechten möglich.

---

<sup>43</sup> Martens (1972: 21) unterscheidet originäre von derivativen Teilhaberechten. Derivative Leistungsrechte sind Ansprüche auf gleichen Zugang zu staatlichen Einrichtungen aus dem Gleichbehandlungsgebot in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Der Begriff der „positiven Leistungsrechte“ findet sich bei Sachs 1988: 698 f. Nicht zu verwechseln ist diese Bestimmung mit dem (viel weiteren) Jellinekschen Begriff des *status positivus*. Negative Leistungsrechte, also Ansprüche auf Unterlassungshandlungen, die nicht zugleich Abwehransprüche sind, hält Sachs ebenso für denk möglich, sollen hier aber mangels Relevanz ausgeklammert werden.

<sup>44</sup> Noch enger könnte im Bezug gerade auf öffentlichen Verkehr von „Realisierungshilfen“ ausgegangen werden (vgl. Sachs 1988: 745 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach einem *konkreten* Anspruch zwar offen gelassen, aber einige Kriterien für die Bejahung eines solchen aufgestellt (BVerfGE 33, 303, 330 ff.): Der Gesetzgeber ist bei der Gewährung von Leistungen und Errichtung von Einrichtungen nicht vollkommen frei und kann den Bürger nicht auf das stets Vorhandene verweisen. Er kann also nicht frei bestimmen, was dem Einzelnen zukommen solle, besonders wenn er – wie in dem betreffenden Fall vor dem BVerfG bei den Hochschulen – über ein faktisches Monopol verfüge. Vielmehr habe der Gesetzgeber Verfassungsaufträge – verfassungsrechtliche Pflichten – zu beachten. Andererseits habe der Einzelne nicht immer ein erfüllbares Recht (in diesem Fall auf Zugang zu Hochschulen): dieses steht stets „unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“. Dass der Gesetzgeber sein auf den Vorbehalt des Möglichen bezogenes Ermessen fehlerhaft ausübt, soll nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur bei einer evidenten Verletzung des jeweiligen Verfassungsauftrags zu bejahen sein. Dass das Bundesverwaltungsgericht diese Schwelle durch seine eigene Formulierung absenken wollte, ist nicht anzunehmen (E 61, 15, 19): „Ansprüche auf behördliche Leistungen ergeben sich aber unmittelbar aus dem Grundrecht allenfalls ausnahmsweise, wenn die begehrte und der Behörde mögliche Leistung zum Schutz des grundrechtlich gesicherten Freiraums unerlässlich ist.“

Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und derer, die ihm grundsätzlich gefolgt sind, lässt sich also folgendermaßen charakterisieren: Unter dem Grundgesetz beansprucht die Abwehrfunktion der Grundrechte Priorität; daher wird zunächst lediglich eine „objektivrechtliche (...) Verpflichtung des Staates zur Pflege und Förderung der Grundrechtsgüter“ (Denninger 1989: Rn. 25; vgl. auch Häberle 1972: 112; Martens 1972: 26 ff.) aufgestellt. Auf eine subjektive Berechtigung verengt sich diese Pflicht erst bei unbedingter Angewiesenheit des Einzelnen<sup>45</sup> und evidenter Verletzung der objektivrechtlichen Pflicht durch den Staat (Gesetzgeber).

Der wichtigste Einwand gegen positive Leistungsrechte ist deren schwierige Justiziabilität: Ihr eigentliches Schutz- und Bezugsobjekt ist nicht gleich einfach bestimmbar wie das der Abwehrdimension der Grundrechte (Sachs 1988: 695 f.). Während bei Abwehrrechten die Freiheit ein Vorausliegendes ist, in das zumeist leicht identifizierbare staatliche Maßnahmen eingreifen, ist die Freiheit der Leistungsrechte etwas noch durch Gesetz oder anderes staatliches Handeln zu Definierendes, Schaffendes (Böckenförde 1991: 150 f.). Auch enthalten die Grundrechte selbst keinen Maßstab für den Anspruch: Minimum, Maximum oder Normalausstattung, mit oder ohne Eigenbeteiligung? Die Abwehrrechte enthalten einen Maßstab, nämlich die rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeit, die dafür sorgt, dass ein Maximum an grundrechtlicher Freiheit erhalten bleibt. Daher hält Böckenförde eine gerichtliche Durchsetzbarkeit von verfassungsunterfangenen Leistungsrechten für nicht möglich; der Gesetzgeber sei allerdings durch Verfassungsauf-

---

<sup>45</sup> Das BVerfG hat beispielsweise Hochschullehrern aus der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG ein Recht auf sachliche und persönliche Grund- und Mindestausstattung zugesprochen, die „unerlässlich ist, um in dem jeweiligen Fachgebiet wissenschaftlich tätig zu sein“ (NJW 1977, 1049, 1053, s. auch E 35, 79).

trag in die Pflicht genommen (Böckenförde 1991: 154 und passim; Heintschel von Heinegg/Haltern 1995: 342).<sup>46</sup> Eine bereits erfolgte Ausgestaltung von Leistungen soll aber durch ein Leistungsrecht vor Veränderung oder Aufhebung geschützt werden (Böckenförde 1991: 153). Paradigmatisch für eine solche Sichtweise ist folgende Äußerung:

*„Verkehrspolitik ist ... auch Grundrechtspolitik. Staatliche Entscheidungen über den Verkehrswegebau haben den eindeutigen Zusammenhang von Grundrechten und Raummobilität zu berücksichtigen. Gleichwohl bleiben Bau, Ausbau und Unterhaltung öffentlicher Verkehrswege und sonstiger Verkehrsanlagen in Deutschland im Grundsatz Ermessensentscheidungen. Das geltende Recht belastet weder den Bund noch die sonstigen Gebietskörperschaften mit einer im konkreten Fall justiziablen Baulastverpflichtung und gewährt den Bürgern keine Ansprüche auf Herstellung öffentlicher Verkehrsanlagen und deren unentgeltliche Nutzung.“ (Steiner 1996: Rn. 13)*

Dem Verdikt der Unbestimmbarkeit eines konkreten Anspruchs kann man entgegenhalten, dass auch bei den Abwehrrechten das Bundesverfassungsgericht von schwierigen Abwägungs- und Konkretisierungsaufgaben nicht freigestellt ist. Wo ein Recht ist, da muss auch Justiziabilität sein (Alexy 1985: 467; ähnlich bei erfolgreicher Konkretisierung auch Sachs 1988: 711).

Vom Vorangegangenen ausholend wird dann der Vorwurf erhoben, dass die Konkretisierung des Anspruchs durch die Gerichte die Gewaltenteilung verletze (Martens 1972: 36) und über den dadurch ausgeübten Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf den Haushaltsgesetzgeber gegen Art. 109 GG verstoße (Starck 1981: 241). Das verfassungsrechtliche Dilemma entsteht aber erst, wenn man dem Bundesverfassungsgericht oder anderen Gerichten die Herleitung, aber nicht den Ausspruch des Anspruchs erlaubt. Denn alle staatliche Gewalt, also auch jedes Gericht, ist an die Grundrechte gebunden, Art. 1 Abs. 3 GG (ebd., auch Alexy 1985: 463). Die Gewaltenteilung ist ein hohes Verfassungsgut, aber Art. 1 Abs. 3 GG ist ebenso eindeutig. Jedenfalls wird es zu einem Ausgleich von Gewaltenteilung und Grundrechtsbindung kommen müssen.

Damit verknüpft und gleichlaufend wird gegen Leistungsrechte auf Verfassungsebene vorgebracht, dass sie nicht finanzierbar seien und aufgrund der begrenzten Mittel nie vollständig befriedigt werden könnten (Starck 1981: 241). Ein Recht in jedem Fall mit seiner Finanzierbarkeit zu korrelieren, verbietet sich aber: es besteht *zunächst* strukturell unabhängig davon. Auch Abwehransprüche oder justizielle Grundrechte (z.B. die Personalkosten der ca. 21.000 deutschen Richter) kosten (Sachs 1988: 716 ff.).

Außerdem – so ein weiterer Einwand – führe eine faktische Gewährung immer auch zu einer Beeinträchtigung von (anderer) Freiheit (Martens 1972: 33). So könne die umfassende Gewährung von grundrechtlichen Leistungsrechten Grundrechte der in der Privatwirtschaft Tätigen oder der Steuerpflichtigen verletzen (vgl. Alexy 1985: 464). Außerdem ist mit Teilhabe auch ein Freiheitsverlust verbunden (s.o. Daseinsvorsorge). Überdies könnten auch einzelne Leistungsrechte miteinander kollidieren.

Alexy hat daher auf der Basis seiner Prinzipienlehre ein Abwägungsmodell vorgeschlagen, dass strukturell bindende *prima facie*-Leistungsrechte „dann als definitiv grundrechtlich garan-

---

<sup>46</sup> Ähnlich strikt: Dreier 1994: 508; Isensee 1992: Rn. 160; Rupp 1976: 176 ff.

tiert (ansieht), wenn (1) das Prinzip der faktischen Freiheit sie sehr dringend fordert und (2) das Gewaltenteilungs- und das Demokratieprinzip (das das der Haushaltskompetenz des Parlaments einschließt) ebenso wie (3) gegenläufige materielle Prinzipien (insbesondere solche, die auf die rechtliche Freiheit anderer abstellen) durch die grundrechtliche Garantie der leistungsrechtlichen Position und ihr Rechnung tragende verfassungsgerichtliche Entscheidungen in relativ geringem Maße beeinträchtigt werden“ (1985: 466). Dies sei bei minimalen Rechten<sup>47</sup> wie dem Rechten auf Existenzminimum, auf einfache Wohnung, auf Schulbildung, auf Berufsausbildung und auf Mindeststandard ärztlicher Versorgung anzunehmen (ebd.). Demnach sind nach Alexy die *Forstboffsche* Vitalsphäre sowie die Chance, menschenwürdig am sozialen Leben teilzunehmen, durch minimale Leistungsrechte geschützt.

### *c) Staatliche Schutzpflichten*

Schutzpflichten sind wie die Leistungsrechte Bestandteil der positiven Dimension der Grundrechte. Sie tragen dem Staat auf, Grundrechtsgefährdungen seiner Bürger durch private Dritte abzuwehren (Pietrzak 1994; Erichsen 1997). Weitergehend fordert Sachs eine Erweiterung des Schutzes auch vor allen nicht vom Staat ausgehenden Gefährdungen, z.B. natürlichen Ereignissen (Sachs 1988: 732 ff.). Die Erfüllung staatlicher Schutzpflichten erfordert also wiederum ein positives Tätigwerden. Ein einfaches Beispiel sind Atomkraftwerke: der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass von den AKW so wenig wie möglich Gefahren für die Bevölkerung ausgehen, entweder durch tatsächliche Vorkehrungen oder durch gesetzliche Verpflichtungen der AKW-Betreiber.

Auch bei den Schutzpflichten geht die Debatte darum, ob aus objektiven Verpflichtungen subjektive Berechtigungen fließen können und inwieweit das Bundesverfassungsgericht sich zum Gesetzgeber aufschwingen dürfe.<sup>48</sup> Die staatliche Schutzpflicht liefe aber wieder leer, wenn man sich nicht darauf berufen könnte: Erst durch die Autonomisierung der Schutzpflichten können die Grundrechte zur Verwirklichung gebracht werden (Klein 1989 1637 f.), also den Einzelnen wirksam zur Geltendmachung vor Gericht in die Hand gegeben wird.

Auch hier muss für die Bejahung eines Anspruchs eine Pflicht, die Schutzpflicht, in evidenter Weise verletzt werden (BVerfGE 77, 170, 214; Erichsen 1997: 89; Badura 2003: 108). Dies soll der Fall sein, wenn die „öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder (wenn) offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen“ (BVerfGE 77, 170, 215). An die Konkretisierung des Anspruchs stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen: Nur unter besonderen Umständen kann sich die Schutzpflicht auf die Vornahme einer

---

<sup>47</sup> Auch Breuer (1978: 93 ff.) ist für einen Schutz des unabdingbaren Minimalstandards (ebenso Sendler 1978: 588).

<sup>48</sup> Viel dreht sich auch darum, ob die Schutzpflichten aus der Abwehrfunktion der Grundrechte fließen oder eine eigenständige leistungsrechtliche Komponente besitzen (vgl. nur Klein 1989: 1639.). Unterschiede ergeben sich aber wie bei Fn. 40 nur in der Begründung, nicht im Ergebnis, so dass ein tiefergehendes Eingehen auf die Problematik unterbleiben kann.

konkreten Maßnahme verengen (BVerfGE 39, 1, 44 f.; 77, 170, 215; BVerwG NvwZ 1989, 1163, 1165), z.B. „wenn ein effektiver Lebensschutz auf andere Weise nicht zu erreichen ist (BVerfGE 46, 160 ff.). Eine besondere Rolle spielt hier der bereits verwendete Begriff „Untermaßverbot“: er soll mit der Schutzpflicht synonym sein (Poscher 2005: 94).

Besonders relevant – für die hiesige Fragestellung – werden die Schutzpflichten in der Folge von Privatisierungen. Dann sollen den Staat Schutzpflichten treffen (Kämmerer 2001: 449 ff.), da „die Gewähr grundrechtsrelevanter Leistungen nicht mehr durch den Staat selbst, sondern durch Private“ (Kämmerer 2001: 455) ausgeübt wird. *Weiß* stößt in dieselbe Richtung, wenn er als Folge einer Privatisierung bei Schlechterfüllung durch die Privaten eine originäre Erfüllung durch den Staat – außer in Notfällen nicht für möglich hält. Der Staat ist auf die regulative Steuerung und die Bereitstellung von Hilfen für Betroffene verwiesen (Weiß 2002: 336 ff.). Hier greifen dann die oben erwähnten Stufen der Regulierungs- und Abfederungsverantwortung des Staates. *Kämmerer* spricht bei der Einschaltung von Privaten zwischen Staat und Leistungsempfänger daher auch folgerichtig von einer Verflachung des Grundrechtsschutzes (2001: 456 f.), denn: erstens wird die Einschränkung des Grundrechts nicht mehr am ursprünglich hypothetisch-unbegrenzten Freiheitsraum des Individuums gemessen, sondern muss mit den Grundrechten des „Privatisierungsbegünstigten“ abgewogen werden. Überdies wird dem Staat ein besonders weiter Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung seiner Verantwortung eingeräumt, was die Erfolgchancen einer Klage erheblich schmälert.

#### *d) Zusammenfassung*

Nicht die Grundrechte (Forsthoff 1938), die scharfe Frontenbildung der Subjektiv- gegen die Objektivrechtler sind Geschichte. Der juristische Streit um die Ausgestaltung des Sozialstaats der frühen und mittleren Bundesrepublik hat sich merklich abgekühlt, da die wenigen vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Leistungsrechte weitgehend konsentiert sind. Ansprüche, die nicht auf die Abwehr staatlichen Handelns zielen, bleiben also die – stets der Konkretisierung bedürftigen – *Ausnahmen* und sind auf einen Bereich der Minimalgarantien beschränkt. Akzentuierungen der unterschiedlichen Meinungen im Detail bleiben dabei zwar bestehen, sind aber unschädlich. Nach einer groben Trennung kann man festhalten: Staatliche Schutzpflichten greifen, wenn Private Grundrechte gefährden, Leistungspflichten, wenn es der Staat (durch Untätigkeit) tut. Das (minimale) Schutzniveau von Leistungsrechten und Schutzpflichten bleibt letztlich vergleichbar (Kämmerer 2001: 455): die Brücke zwischen beiden kann mit dem Begriff „Untermaß“ bezeichnet werden. Daher muss im Folgenden auch nicht zwischen den beiden Subdimensionen der positiven Dimension der Grundrechte differenziert werden. Gleich, welche grundrechtliche Situation vorliegt, das *Untermaß* setzt den Minimalanspruch fest.

Auf welche Handlung ist der Anspruch aber gerichtet? Erfüllt der Staat die geforderte Leistung nicht selbst, kann der Anspruch nur auf gesetzgeberisches Handeln gehen. Dann muss er

aber auch Grundrechte der privaten Anbieter berücksichtigen. Die Konkretisierung bleibt schwierig:

## *2. Recht auf Mobilität*

Ein Anspruch auf öffentlichen Verkehr aus Grundrechten setzt voraus, dass ein „Recht auf öffentlichen Verkehr“ in den Grundrechten enthalten ist. Es wird im Umkreis des Rechts auf Mobilität aufzuspüren sein. Zumeist wird dieses Recht zwar im Zusammenhang mit dem Autofahren diskutiert. Diese Freiheit soll als Gemeingebrauch öffentlicher Sachen, so Straßen, durch Art. 2 Abs. 1 GG als Grundrecht geschützt sein (Pieroth/Schlink 2004: Rn. 916; Murswiek 2003: Rn. 54). Es kann aber aufgrund seines weiten Bedeutungsgehalts problemlos auf öffentlichen Verkehr erstreckt werden, zumal sich die allgemeinen Argumentationen auf Grundrechtsebene, Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr betreffend, ähneln.

Für das Auffinden eines solchen Rechts gibt es zwei Herangehensweisen. Man kann entweder untersuchen, in welchen allgemeinen Situationen die speziellen Grundrechte einen Bezug zur Fortbewegung, zur Mobilität aufweisen, oder man versucht, aus diesen unterschiedlichen Bezügen ein festes Grundrecht auf Mobilität zu destillieren.

### *c) Einzelne Grundrechtsgewährleistungen*

Für den Schutz auf Mobilität, die durch öffentlichen Verkehr ausgeübt werden kann, kommen mehrere Grundrechte in Betracht.

Art. 2 Abs. 1 GG schützt die allgemeine Handlungsfreiheit. Der Streit, der darüber herrscht, ob Art. 2 Abs. 1 GG – so die herrschende Meinung – einen umfassenden Schutz jedes beliebigen menschlichen Verhaltens gewährleistet (BVerfGE 6, 32, 36; 80, 137, 152 [ständige Rechtsprechung]; Murswiek 2003: Rn. 52 f.) oder nur solches Verhalten schützen soll, das eine gesteigerte Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt (abweichende Meinung Grimm, BVerfGE 80, 137, 164 ff.), wird für die vorliegende Problematik von wenig Belang sein. Denn gerade das prekäre Vorhandensein von Verkehr in strukturleeren Räumen wird den Kern persönlicher Freiheit betreffen: Habe ich nicht die Möglichkeit, mich im wahrsten Sinne des Wortes fortzubewegen, kann ich von elementaren Freiheitsausübungen ausgeschlossen sein – und um diese Gefährdungslage geht es ja, spricht man von Grundversorgung.

Da dem Art. 2 Abs. 1 GG eine Auffangfunktion zukommt (Hillgruber 2002: Rn. 29) – d. h. ist ein Verhalten nicht von einem spezielleren Grundrecht geschützt, greift die allgemeine Handlungsfreiheit immer verbürgend für den Einzelnen ein –, ist eine Verkehrsfreiheit also jedenfalls von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt (Ossenbühl 1996: 54). Zwar gibt es aufgrund der begrifflichen Weite der Grundrechtsbestimmung erhebliche Einwände gegen einen Leistungsanspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. Stern 2006: 893); das führte dazu, die Handlungsfreiheit nur innerhalb vorhandener sowie staatlich definierter und bereitgestellter Strukturen zu gewährleisten. Indes

schließt die – auf den ersten Blick Unbestimmtheit des Art. 2 Abs. 1 GG unter extremen Voraussetzungen ein Leistungsrecht jedenfalls für eine „Grundsicherung“ (Stern 2006: 936) nicht aus.

Art. 11 GG, die Freizügigkeitsgewährleistung, schützt fast ebenso stark die Freiheit, öffentlichen Verkehr zu benutzen: „Erst die Bereithaltung von Transportmitteln ermöglicht Freizügigkeit und Mobilität“ (Kämmerer 2001: 455). Aber auch das Recht der Eltern aus Art. 6 GG kann mobilitätsrelevant werden. So entschied das Bundesverwaltungsgericht,<sup>49</sup> dass bei einer Schulschließung die Schulbehörde zur Einrichtung eines Transports zur nächsten Schule verpflichtet ist, soweit der Schulweg unzumutbar lang ist. Es kommt also auf das im Einzelfall zu beurteilende individuelle Handeln an, das jeweils Bezug zu Mobilität aufweist und bereichsspezifisch von einem speziellen Grundrecht erfasst sein kann. So kommen etwa auch die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, gar die Berufs- oder Eigentumsfreiheit in Frage, wenn man sich für die Ausübung dieser Freiheiten unabdingbar fortbewegen muss.

Möchte man einen Leistungsanspruch begründen, muss man zunächst danach schauen, ob ein spezielles Grundrecht eingreift. Dessen Voraussetzungen müssen dann erfüllt sein. Meistens wird aber die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig sein. Im zweiten Schritt müssen dann die Voraussetzungen für einen konkreten Leistungsanspruch vorliegen (s. oben b. und unten F.).

#### *b) Synthetisches Grundrecht auf Mobilität*

Eine gänzlich eigenständige, umfassendere und seiner Ansicht nach stärkere Grundrechtsposition möchte *Ronellenfitsch* mittels einer synthetischen Schau verschiedenster einzelner Grundrechtsgewährleistungen entwickeln. Am Schluss steht dann das von den einzelnen Grundrechten abstrahierende und umfassende Grundrecht auf Mobilität, das nicht nur bestimmte Formen von Mobilität, sondern Mobilität als solches schützt (Ronellenfitsch 1994: 9).

Die allgemeine Handlungsfreiheit braucht Ronellenfitsch nur für den Freizeitbereich zu bemühen, ansonsten greifen andere Grundrechte an (s. oben a)). Für Ronellenfitsch ist der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes allerdings nicht abschließend (1994: 9): „Es gibt Grundrechte auf Mobilität. Deren Gesamtheit ist das Grundrecht auf Mobilität.“ (1992: 323). Grundrecht auf Mobilität ist dabei zunächst Grundrecht auf Autofahren. Aber Ronellenfitsch stellt auch einen Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf Autofahren und dem Grundrecht auf ÖPNV her: Wer A sagt, müsse auch B sagen (2001: 296). Diesen hohen Begründungsaufwand betreibt *Ronellenfitsch*, um gegen Einschränkungen der Autofahrerfreiheit, die zu einem umfassenden Grundrecht auf Mobilität aufgebaut wird, stärkere Argumentationshürden aufzubauen: Der Staat müsse stärkere Rechtfertigungen finden als bisher, um auf dem Rücken der Autofahrer Verkehrspolitik zu betreiben (vgl. 1996: 182).

---

<sup>49</sup> DVBl. 1966, 862, 863.



Leistungsrechte auf Mobilität hält *Ronellenfitsch* für möglich: „(E)in Minimalstandard (ist) institutionell garantiert. Begrenzt werden solche Rechte allerdings durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.“ (1992: 324). Daher bleibt von dieser Aussage am Ende stehen: „Unverzichtbar wird es nach wie vor sein, daß überhaupt Mobilität besteht.“ (ebd.). Kennte man nicht andere Aussagen *Ronellenfitschs* (z.B. s. Fn. 29), klingt diese Aussage fast so, als ob die Bereitstellung von Straßen und wenigen Bahnlinien ausreiche, um die Grundrechtsgarantie zu erfüllen.

Das synthetische Grundrecht weist – unabhängig davon, solch ein Grundrechtserzeugungsverfahren für unzulässig zu erachten (z.B. ironisch Sendler 1995: 1468 f.) – einige Schwierigkeiten auf. Grundrechtsprüfungen sind in der Regel nach einem dreiaktigen Schema aufgebaut: Zuerst wird geschaut, ob das Grundrecht für den jeweiligen Lebenssachverhalt einschlägig ist (Schutzbereichprüfung). Dann muss eine staatliche Maßnahme in diesen Schutzbereich eingegriffen haben (Eingriffsprüfung). Die Verletzung des Grundrechts hängt im letzten Schritt davon ab, ob der Eingriff gerechtfertigt ist (verfassungsrechtliche Rechtfertigung). Bei dieser dritten Stufe kommt es darauf an, ob in den Grundrechten Vorbehalte und welche eingeschrieben sind, die es gestatten, Eingriffe gesetzlich zu regeln. Dabei gibt es – je nach Grundrecht – sehr unterschiedliche differenzierte Vorbehaltsregelungen und gefestigte Auslegungen des Bundesverfassungsgerichts. *Ronellenfitsch* weist selbst darauf hin, dass die in das Recht auf Mobilität integrierten Grundrechte unterschiedliche Schutzbereiche und Einschränkungsvorbehalte haben (1996: 180). Das bedeutet aber, dass man bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung schnell ins dogmatische Schlingern gerät. Denn nach welchen Einschränkungsvorbehalten soll denn ein Eingriff in das Recht auf Mobilität tatsächlich beurteilt werden? Man ist wohl gezwungen, auf die Prüfung der einzelnen Grundrechte zurückzugreifen. Dann kann man sich die aufwändige juristische Konstruktion freilich sparen.

Problematisch wird das Rechts auf Mobilität auch aus einem vorgelagerten Grund gehalten: Handelt es sich bei Verkehrs- und Infrastrukturangeboten wirklich um Freiheitsgewährleistungen, für die sich der Einzelne auf subjektive Rechte berufen darf, oder – ihnen vorgeschaltet – um Grundrechtsvoraussetzungen realer Art? Die Gestaltung der Verkehrspolitik sei deshalb nicht grundrechtsrelevant, sondern anspruchsberechtigendes Faktum (Ossenbühl 1996: 55, vor allem in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur). Das klingt ein wenig nach *Forsthoff* und *Böckenförde*, soll aber wohl nur eine allzu große Anspruchshaltung der Autofahrer deckeln.

Das Ockhamsche Messer hilft auch beim Recht auf Mobilität. Es reicht vollkommen aus, Grundrechtseingriffe und Leistungsrechte aus den einzelnen Grundrechten zu begründen.

### 3. Zusammenfassung

Das Ergebnis ist zwar ermutigend, aber dennoch dürftig. Es gibt einen durch die Grundrechte begründeten, einklagbaren Minimalanspruch. Jedenfalls über Art. 2 Abs. 1 GG gilt das auch für

den öffentlichen Verkehr. Als Minimum ist daher zumindest die *Existenz*<sup>50</sup> eines ÖPNV (als Voraussetzung) für die Grundrechtsausübung unverzichtbar (Ronellenfitch 2002: 91; Knauff 2004: 313).<sup>51</sup> Dass darüber hinaus konkrete Ansprüche auf bestimmte Verkehrsleistungen begründet werden könnten, ist schwer vorstellbar und auf besondere Ausnahmen beschränkt. Bei Art. 2 Abs. 1 GG besteht zum einen die Schwierigkeit, dass aufgrund seiner Weite ein Leistungsrecht aus ihm abgelehnt wird (Hillgruber 2002: Rn. 232). Überwindet man diese Hürde, indem man noch die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsgebot (dazu sogleich) als Argumentationsmaterial für ein Leistungsrecht heranzieht, tauchen andere Probleme auf. Zieht man beispielsweise die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts heran, stellt man fest, dass im öffentlichen Verkehr von einem faktischen Monopol des Staates wie bei den Universitäten nicht mehr die Rede sein kann.

Das bedeutet, über die Existenzgarantie des öffentlichen Nahverkehrs hinaus besteht zwar eine staatliche Pflicht zur Gewährleistung desselben. Bei der Ausfüllung dieser Pflicht kommt dem Staat aber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das führt selbstverständlich dazu, dass nicht überall und nicht zu jeder Zeit Verkehrsleistungen angeboten werden (müssen). Deutlich wird dies auch durch einen kurzen Blick auf die Gesetzeslage: Die Verkehrsunternehmen können zwar zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen verpflichtet werden, also zu Leistungen, die sich am Markt nicht lohnen, und erhalten dafür einen Ausgleich, z.B. beim Schülerverkehr. Auch haben staatliche Verantwortungsträger Einfluss auf die Formulierung eines Nahverkehrsplans (§ 8 Abs. 4 PbefG, Art. 1 Abs. 4 VO 1191/69). Dennoch ist der Gesetzgeber nicht frei von anderen Bindungen: Er hat dazu die Finanzierbarkeit, den Ausgleich aller betroffenen Grundrechte, die Verkehrsbedürfnisse, das öffentliche Interesse, raumplanerische, verkehrspolitische und umweltschutzbezogene Belange zu berücksichtigen.

## II. Sozialstaatsgebot, Art. 20 Abs. 1 GG

Das in Art. 20 Abs. 1 GG aufgestellte gibt dem Staat vor, bei seinem Handeln stets die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit zu beachten. Es handelt sich um einen unbestimmten Verfassungsauftrag, über dessen Ausfüllung – also den Einsatz spezifischer Mittel – der Gesetzgeber die Wahl hat (Sachs 2003: Rn. 47 f.). Jedenfalls folgt aus dieser Vorschrift unmittelbar kein Anspruch (ebd.: Rn. 50; BVerfGE 65, 182, 193; Knauff 2004: 193). Allenfalls kann es zur Begründung subjektiver Rechte auf *anderer* Grundlage argumentativ stützend mit herangezogen werden (s. BVerwGE 1, 159; BVerfGE 33, 303), wie dies die Rechtsprechung beim Anspruch auf Existenzminimum in Verbindung mit der Menschenwürde tut.

---

<sup>50</sup> „In vielen Bereichen – zumal im Bildungs- und Verkehrssektor – dürfte völlige Passivität des Staates, also die Nichtgewährung zumindest irgendwelcher Leistungen, den (freiheits-)grundrechtlichen Mindeststandard verletzen.“ (Kämmerer 2001: 456).

<sup>51</sup> Überlegenswert ist es auch bei bestimmten Preiskonditionen, wenn eine Personengruppe sich keinen ÖPNV mehr leisten könnte, einen Gleichheitsverstoß (Art. 3 Abs. 1 GG) anzunehmen (Rüfner 1992: Rn. 54).

Für die vorliegende Problematik bedeutet dies, dass das Sozialstaatsgebot in Verbindung mit der Menschenwürde (Broß 2004: 15) auch das Gebot eines ÖPNV als Inhalt der Daseinsvorsorge begründet: Aber „(o)b die staatliche Daseinsvorsorge zureichend erfüllt wird, hängt vom Entwicklungsstand, den Lebensumständen und dem konkreten Aufgabenbereich ab“ (Ronellenfisch 2001: 296). Aus dem Sozialstaatsprinzip können allerdings Sozialtarife für bestimmte Personengruppen abgeleitet werden (Werner 1997: 14): Einklagbar sind diese aber wiederum nicht.

### III. Gleichwertige Lebensverhältnisse, Art. 72 Abs. 2 GG

Die gleichwertigen Lebensverhältnisse sind als hehres Ziel für Deutschland in aller Munde. Die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Art. 72 Abs. 2 GG begründen aber keine staatliche Handlungspflicht (Hübler u.a. 1980: 32), sondern das Recht des Bundes, Gesetze zu erlassen (Brandt/Heck 2005: 4) – ergo keinen individuellen Anspruch. Werden Individuen durch von Art. 72 Abs. 2 GG gestützten Bundesgesetzen begünstigt, ist dies nur ein tatsächlicher Reflex solcher Regelungen.

Die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ sind ein unbestimmter Rechtsbegriff (Umbach/Clemens 2002: Rn. 29) und somit nach den Regeln juristischer Kunst auszulegen. Dabei muss die Stellung dieses Rechtsbegriffs im gesamten Regelungsprogramm des Art. 72 GG beachtet werden. Aber gerade der Aufbau des Art. 72 GG und generell des siebten Abschnitts des Grundgesetzes mit der Überschrift „Die Gesetzgebung des Bundes“, in dem Art. 72 GG steht, verwehrt es, von den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ als eines eigenständigen Rechtselementes zu sprechen (vgl. Dörr 1984: 128), aus dem sich isoliert vom Rest des Art. 72 GG Rechtsfolgen ableiten lassen. Die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ helfen, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu ordnen, und mehr nicht.

Art. 72 GG regelt, wann die Länder oder wann der Bund von den im Einzelnen in Art. 74 GG aufgezählten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch machen dürfen. Grundsätzlich steht dieses Recht den Ländern zu, welches allerdings gesperrt wird, sobald und soweit (also zeitlich und inhaltlich) der Bund seine Zuständigkeit ausübt. Gesetze darf der Bund für die im Absatz 2 des Art. 72 GG genannten Materien des Art. 74 GG darüber hinaus nur unter verschärften Bedingungen erlassen, d.h. nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 Abs. 2 GG), die so genannte Erforderlichkeitsklausel. Es ist schon umstritten, ob aus Zuständigkeiten Gesetzesaufträge folgen, schlechterdings unmöglich erscheint es dann, aus Kompetenzzuordnungvorschriften subjektive Rechte zu schließen. Im Prinzip sind die gleichwertigen Lebensverhältnisse, oder genauer: die Figur der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur ein Instrument, um die Kompetenzausübung von Bund und Ländern abzugrenzen.

Der Begriff der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist gleichwohl nicht inhaltslos. Das Wort „Herstellung“ impliziert zunächst, dass gleichwertige Lebensverhältnisse noch nicht erreicht sind (Degenhart 2003: Rn. 12) und dass dieses Ziel für Aktivitäten des Bundesgesetzgebers legitim ist. Es verleiht aber den gleichwertigen Lebensverhältnissen noch nicht den Rang des Gesetzgebungsauftrags (Bothe 1989: Rn. 14), zum Beispiel im Sinne eines Staatsziels (Umweltschutz, Art. 20a GG; Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG). Zwar steht hinter der Vorschrift der *Wille* zu „verhindern, daß sich die Länder auseinander entwickeln“ (Umbach/Clemens 2002: Rn. 36), nichtsdestotrotz liegt die Initiative zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach dem Regelungsprogramm des Art. 72 GG allein beim Bundesgesetzgeber, wobei sie ihm – politisch möglicherweise zweitrangig, für Art. 72 GG allerdings erst-rangig – allein als Begründung seiner eigenen Kompetenz gegenüber den Bundesländern dient.

Auch aus logischen Gründen trägt die Rechtsformel „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nicht viel zur Erkenntnis der vorliegenden Problematik bei: Sinkt ein vom Staat zu leistender Standard unter ein gewährleistetes Minimum, werden zunächst Grundrechte verletzt sein und der Staat *deshalb* in der Pflicht stehen (vgl. Kunig 2003: Rn. 28). A priori schützen die gleichwertigen Lebensverhältnisse kein bestimmtes Niveau an Lebensverhältnissen, sondern sind eine Sehhilfe dafür, ob sich die Verhältnisse zwischen den Ländern so sehr unterscheiden, dass das bundesstaatliche Gefüge nur mehr schlecht als recht zusammengehalten werden kann: Die Folge ist die Auslösung bundesgesetzlicher Zuständigkeit. Zugestanden sei, dass das Auseinanderdriften wohl nur angenommen wird, wenn in einigen Bundesländern Standards anderer nicht erhalten werden (könnten), dennoch ist der Ansatzpunkt der Formel der *Vergleich*, nicht das *Erreichen* eines Maßes. Ferner können Konflikte ungleicher Lebensverhältnisse auch innerhalb eines Bundeslandes stattfinden (Hübler u.a. 1980: 32) – um diese Problematik geht es ja hier (!), z.B. zwischen Stadt und Land –, und damit hat sich der Gehalt für die vorliegende Fragestellung schon von Art. 72 Abs. 2 GG entfernt.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bleibt somit eine bloß *politische* Zielvorgabe ohne eigenständige Rechtsfolgen (Degenhart 2003: Rn. 11), der im Raumordnungsrecht<sup>52</sup>, im Verkehrsrecht<sup>53</sup> sowie in der Schnittmenge beider<sup>54</sup> rechtlicher Ausdruck verliehen wurde. Dort verwandelt sie sich zwar in eine rechtliche Zielvorgabe; aber ein Ziel begründet noch nicht – wie oben gesehen – eine solch konkrete staatliche Pflicht, dass daraus ein subjektives Recht folgen könnte. Daran und an der stets vorrangigen grundrechtlichen Perspektive ändert sich auch nichts, verknüpft man Föderalismus und Daseinsvorsorge (Ronellenfitsch 2004: 30) oder qualifiziert man die Formel der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ als „hintergründiges Konstitutionsprinzip“ des Grundgesetzes (Ossenbühl 1978). Erstens ergibt sich aus dieser Formulierung nichts Zusätzliches oder Konkretes; zweitens wird sie aus einer Zusammenschau von Grundrechten, dem Sozialstaatsprinzip und dessen gesetzlichen Ausprägungen gewonnen, die jeweils

<sup>52</sup> § 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG, § 1 S. 2 Nr. 6 LplG BW, VO-LEntwPl Sachsen sub 1., VO-LEntwPl Thüringen sub 1.3.

<sup>53</sup> z.B. § 1 Abs. 2 S. 1 ÖPNVG Hessen, § 2 Abs. 1 ÖPNVG Thüringen, § 1 Abs. 2 ÖPNVG SchleswHolst.

<sup>54</sup> VerkEntwPl Sachsen.

*für sich* beurteilt werden müssen (s.o.). Allenfalls ließe sich sagen, dass Art. 72 Abs. 2 GG „für die richtige Begrenzung und Sinngebung“ (Scheuner 1962: 126) von Grundrechten heranzuziehen sei. Es bleibt also dabei: Angelpunkt für ein Recht auf Minimalverkehr bleiben die Grundrechte, wobei die Identifizierung des Minimums natürlich durch einen Vergleich der Lebensverhältnisse unterstützt werden kann. Ferner hat aufgrund der Föderalismusreform von 2006 der Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ an Bedeutung eingebüßt, da nur noch ein Ausschnitt aus den konkurrierenden Gesetzgebungsmaterien nach ihm beurteilt werden muss.

#### **IV. Gewährleistungsverpflichtung aus Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG**

Aufschlussreich könnte auch Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG sein, um Erkenntnisse über die *Reichweite* staatlicher Pflichten im Verkehrssektor zu gewinnen, obgleich Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG, der den Schienenverkehr betrifft, den Personennahverkehr, den hier unmittelbar interessierenden Daseinsvorsorgebereich, ausdrücklich aus dem Regelungsbereich ausschließt. Der Bund soll nach der Grundgesetzbestimmung gewährleisten, dass dem „Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird“. Diese Pflicht ist im Zusammenhang mit der Bahnprivatisierung zu sehen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte sicherstellen, dass durch die Privatisierung ein gewisses Niveau an Schienenverkehr erhalten bleibt. Diese Luft atmen auch die anderen Bestimmungen des Art. 87e GG. Der Klärung bedürftig sind nun Umfang, Stufung und Inhalt der in Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG statuierten staatlichen Gewährleistungspflicht.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Verantwortung als nur „politische Verantwortung des Bundes“ bezeichnet (BT-Drs. 12/6280, S. 8). Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass den Bund nach dem Wortlaut der Vorschrift „eine – wenn auch vage – rechtliche Verpflichtung“ (Pieroth 2002: Rn. 5) trifft. Konkrete Pflichten sollen allerdings daraus allerdings nicht folgen (Lerche 1996: 257). Dem Bund wird eine „erhebliche Einschätzungsprärogative“ zugestanden (Gersdorf 2001: Rn. 74). Der verwendete Wortlaut, „Rechnung tragen“, ermöglicht überdies die Abwägung *unterschiedlicher* Belange im Wege der praktischen Konkordanz, so dass nicht stur ein umfassendes, unrentables Schienennetz um jeden Preis erhalten werden muss, sondern auch die Stilllegung von Strecken erlaubt ist (Windthorst 2003: Rn. 51; Gersdorf 2001: Rn. 76). Praktische Konkordanz meint – eine Übernahme aus der Grundrechtsdogmatik –, dass verschiedene konkurrierende Belange und Interessen – bei der Stilllegung von Schienenstrecken Gewährleistungspflicht und Wirtschaftlichkeit – zu einem möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden sollen.

Aufgrund der – wohl misslungenen – syntaktischen Verschachtelung des Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG wird über die Abstufung der „Gewährleistungspflicht“ (Henneke/Ruge 2004: Rn. 6; Wie-

land 2000: Rn. 15) diskutiert. Der Bund soll ja „gewährleisten“, dass ... „Rechnung getragen wird“. Darin wird eine Abschwächung der Pflicht in dem Sinne erblickt, dass dem Bund nur eine „mittelbare Sicherstellung öffentlicher Interessen“ (Vesting 2001: Rn. 55) oder nur eine „staatliche(...) Residualverantwortung“ (Windthorst 2003: Rn. 50)<sup>55</sup> übertragen worden ist. Der Bund könne nur zu einer „Regulierung, die die Potentiale der Selbstorganisation der beteiligten Unternehmen und Verwaltungen akzentuiert“ (Vesting 2001: Rn. 56), greifen. Von anderen wird die Satzkonstruktion doch als Ausdruck einer unmittelbaren Heranziehung des Bundes gelesen, was sich in Formulierungen wie „Pflichtaufgabe“ (Gersdorf 2001: Rn. 73) und „staatliche Grundverantwortung“ (Uerpmann 2003: Rn. 16) niederschlägt.

Der Bund ist laut Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet. Der Bund habe daher für „eine Art Grundversorgung mit Eisenbahninfrastrukturangeboten und Eisenbahnverkehrsdienstleistungen Sorge zu tragen“ (Gersdorf 2001: Rn. 71; ebenso Lerche 1996: 257; Umbach 2002: Rn. 25; Heinze 1994: 269); das zwar für die Grundrechte relevante Untermaßverbot soll hier im Nicht-Grundrechtsteil des Grundgesetzes einen Maßstab geben (Gersdorf 2001: Rn. 76). Etwas anspruchsvoller klingt die Forderung nach einem „angemessene(n) Verkehrsangebot“ (Uerpmann 2003: Rn. 17). Vesting kritisiert die Ausrichtung auf Daseinsvorsorge-Kriterien wie „Allgemeinheit“ und „Universalität“ – „ein Versuch, der allerdings heute auf nur schwer zu überwindende Komplexitätsprobleme stoßen dürfte (z.B. regionale und berufsgruppenorientierte Diversifizierung der Verkehrsbedürfnisse)“ (2001: Rn. 33). Die einzige einigermaßen konkretisierbare Forderung könne aus der Pflicht zur Erhaltung der technologischen und ökonomischen Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Bahn als Verkehrsträger (aaO: Rn. 60) bestehen.

Aus der zwar im Detail unterschiedlich beurteilten Gewährleistungspflicht des Bundes aus Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG werden aber einmütig subjektive Rechte *nicht* gefolgert (Gersdorf 2001: Rn. 73; ebenso Uerpmann 2003: Rn. 16; Henneke/Ruge 2004: Rn. 6; Windthorst 2003: Rn. 50; Sommer 2000: 82 f.), gleich, ob man Rechte des Bürgers oder der Bahnunternehmen im Sinn hat. Der Grundgesetzartikel formuliert lediglich ein „(objektivrechtliches) Staatsziel“, das aber nicht programmatische Linien vorzeichnet, sondern einen Auftrag an den Bund – vermutlich im Sinne des Auftrags aus dem Sozialstaatsgebot – begründet (Lerche 1996: 259 f.). Überdies sei der Bund nur verpflichtet, das Eisenbahnwesen *als solches* aufrechtzuerhalten: „Dieser globale Charakter steht (...) der Annahme eines individuell einklagbaren Rechts entgegen.“ (Umbach 2002: Rn. 25). Daher ist eine Gerichtsentscheidung, die einen subjektiv-öffentlichen Anspruch auf Bereitstellung einer Telefonzelle aus dem Infrastrukturauftrag der Telekom verneint, nur folgerichtig.<sup>56</sup> Diese Entscheidung ist deswegen so relevant, da auch eine Gewährleistungsverpflichtung des Bundes für eine angemessene Versorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen besteht, Art. 87f GG.

---

<sup>55</sup> „...“, ohne dass damit eine Nachrangigkeit dieser Sicherstellungspflicht im Sinne einer ‚Ausfallbürgschaft‘ präjudiziert ist“ (Windthorst aaO).

<sup>56</sup> VG Kassel 1. Kammer, Urteil vom 27. Februar 1997, Az 1 E 2777/94(2), ArchivPT 1997, 334 f.

Unmittelbar kann aus Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG für die vorliegende Fragestellung nichts folgen, da der schienengebundene öffentliche Personennahverkehr aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift ausgeschlossen ist. Dennoch ist zur Kenntnis zu nehmen, dass der Verfassungsgeber das Problem einer Unterversorgung bei der Erfüllung der Fernverkehrsaufgabe durch Private gesehen hat und diesem gerade durch die Gewährleistungsverpflichtung des Bundes entgegenwirken wollte. Die Verankerung der Verpflichtung in Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG ist notwendig, weil ein (grundrechtlicher) Anspruch auf Fernverkehr nicht bestehen kann; eine verfassungsrechtliche Absicherung ist daher verständlich. Gibt es ein Minimalniveau im Fernverkehr, mutete es merkwürdig an, dies dem Nahverkehr zu verweigern. Aber das garantierte Niveau ist wie überall nicht für die Ewigkeit bestimmt; dies zeigt schon die Zulässigkeit der Stilllegung einzelner Streckenabschnitte. Das ist auch auf den Nahverkehr übertragbar.

## D. Subjektive Rechte aus Europa- und Völkerrecht?

Aus Europa- und Völkerrecht können Rechte folgen, z.B. in Form von Grund- und Menschenrechten, die nationale Rechte verstärken.

### I. Europarecht

Art. 16 des EG-Vertrages, der den EG-Organen und den Mitgliedstaaten die Aufgabe aufträgt, für die Verwirklichung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu sorgen, begründet aufgrund des vagen Wortlauts kein subjektives Recht auf Mindestversorgung (Lenz 2003: Rn. 11; Jung 2002: Rn. 11; Hatje 2000: Rn. 7)<sup>57</sup>. Er könnte als Garantie für die Existenz von bestimmten – aber welchen genau? – Daseinsvorsorge-Diensten herhalten, ist dennoch letztlich bloße Auslegungsdirektive für andere Artikel des EG-Vertrages (Pernice/Wernicke 2003: Rn. 26).

Ohne Erfolg im sog. Primärrecht kann man sich im sekundären, vom Primärrecht abgeleiteten Europarecht umblicken: darunter fallen Verordnungen und Richtlinien (Art. 249 EG). Subjektive Rechte aus EG-Verordnungen, die unmittelbar in der nationalen Rechtsordnung gelten, werden dann bejaht, wenn die Regelung in der Verordnung hinreichend klar und bestimmt ist, sie an keine Bedingung geknüpft ist (z.B. Umsetzung zu einem bestimmten Termin) und den Mitgliedstaaten kein Ermessen eingeräumt wurde (Schmidt 2004: Rn. 10, 31). Deutschland hat durch die Verabschiedung des Personenbeförderungsgesetzes die VO 1191/69 in staatliches Recht transformiert. Davon abgesehen, ist die „ausreichende Bedienung“ in VO 1191/69 eine Ausnahme zu dem prinzipiellen Verbot, Verkehrsunternehmen öffentliche Verpflichtungen aufzuerlegen und richtet sich ausschließlich an die Mitgliedstaaten der EU. Der Anwendungsbe- reich der Universaldienst-Richtlinie 22/2002, aus der sich eventuell ein Mindestangebot ergeben könnte, ist auf elektronische Telekommunikationsnetze beschränkt.

In Art. 36 der europäischen Grundrechte-Charta anerkennt und achtet die Europäische Union den Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (s. Art. 86 II EG), also auch zum öffentlichen Verkehr. Da die Charta erst durch Verabschiedung des Verfassungsvertrages rechtsverbindlich wäre, die dort festgehaltenen Grundrechte grundsätzlich nur gegenüber Organen der EU gelten würden und die Vorschrift so eigenartig gehalten ist, wie wenn sie ein Grundrecht der Mitgliedstaaten begründet, wird durch diese Vorschrift dem euro-

---

<sup>57</sup> Anders, aber letztlich falsch: Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge“, 21.10.1999, Abl. EG 1999 Nr. C 368/51, Ziff. 5.3. Forderungen des Europäischen Parlaments nach Einführung eines solchen Rechtes, z.B. Entschlie- ßung zu dem allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge, Abl. EG 1997 Nr. C 33/66, Ziff. 20, blieben unerhört. Löwenberg (2001: 308 f.) hält aber, Aktivitäten der Gemeinschaftsinstitutionen vor dem EuGH am unmittelbaren Maßstab des Art. 16 EG zu messen, zumindest für möglich, nämlich wenn Gemeinschaftsaktivitäten die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Qualität und der Dauerhaftigkeit gemeinwirtschaftlicher Dienste unverhältnismäßig beeinträchtigen würde (vgl. auch Pernice/Wernicke 2003: Rn. 30).



päischen Bürger kein „Recht auf Daseinsvorsorge“ gewährt (Pernice/Wernicke 2003: Rn. 17, vgl. auch Pernice/Mayer 2002: Rn. 214). Bejaht man dennoch ein Recht auf sozialen Mindeststandard, fehlte den europäischen Organen die Kompetenz, im Falle des Unterschreitens durch die Mitgliedstaaten selbst Leistungen anzubieten (Knauff 2004: 164; Hetzel 2004: 79); sie könnten allein die Mitgliedstaaten im Sinne einer Untätigkeitsbeschwerde anhalten, tätig zu werden. Vereinzelt wird Art. 36 als subjektives Recht angesehen (Schmitz 2001: 841), das trotz seines geringen normativen Gehalts bestimmte Positionen anerkennt und damit einen Bestand schützt, der nicht völlig abgeschafft werden darf. Damit soll der Schutz auch nicht weiter greifen als Art. 16 EG (s.o.) und gewährt auch in dieser weiten Interpretation kein Recht auf Schaffung von Verkehr.

Für *Ronellenfitsch* enthalten auch europäisch gewährleistete Grundrechte wie Religionsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsschutz und freier Zugang zu Berufsausbildung und Beschäftigung sowie Meinungsfreiheit Mobilitätsgehalte (1996: 194) – dass daraus wiederum kein Recht auf öffentlichen Verkehr erwächst, ist vor allem auf das zweite Argumente zu Art. 36 EuGRCh zu verweisen.

## II. Völkerrecht

*Ronellenfitsch* sieht sogar in der Zusammenschau menschenrechtlicher Kodifikationen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, EMRK) und – da dieses Recht dort nicht explizit erwähnt wird – auf Grund der Abhängigkeit einer menschenwürdigen Lebensgestaltung von Mobilität gar ein überpositives Menschenrecht auf (Verkehrs-)Mobilität gewährleistet, dass Verfassungsrang beansprucht (1996: 195 ff.). Historisch sind dabei besonders Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit (Art. 13 AEMR, Art. 12 IPpBR, Art. 2 4. Zusatzprotokoll EMRK) unstrittig von Bedeutung. Allerdings können auch hieraus keine konkreten Folgerungen gezogen werden. Was zu den Grundrechten gesagt wurde, wird durch diese Argumentation bestärkt und unterstützt, sie kann jedoch nicht darüber hinausweisen.

## E. Anspruchsausfüllung und Alternativen zum öffentlichen Verkehr

Unter bestimmten Bedingungen besteht also ein Anspruch auf Bereitstellung öffentlichen Verkehrs. Wie bereits dargestellt, ist aber dadurch nicht festgelegt, welchen konkreten Inhalt der Anspruch hat und in welcher Form er gewährt wird.

Man steht vor einem Dilemma, wie man den Anspruch ausfüllt: Von den Ökonomen favorisierte direkte Zuwendungen oder die Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen tragen das rechtspolitische Problem mit sich, zu einer massiven Re-Regulierung beizutragen (Fehling 2001: 52 f.). Vor allem im Sozialrecht müsste in das neu geschaffene System eingegriffen werden. Und: beide Maßnahmen kosten Geld: die Alternative der drastischen Mittelkürzung könnte aber vor allem in ländlichen Regionen zu einer Senkung des Lebensstandards und zu Mängeln in der „Daseinsvorsorge“ führen.

Außerdem ergibt sich ein Wertungsproblem bei der Konkretisierung des Ausnahme-Anspruchs: Ist es in Deutschland bereits zu der dramatischen Situation gekommen, die einen Anspruch des vom Verkehrsanschluss beraubten Bürger gegen seinen Staat fordern lässt? Es ist nicht eine bloße empirische Frage: die Grenzen der verkehrslosen Zumutbarkeit müssen – und das zwangsläufig in einem wertenden Vorgang – bestimmt werden: Wie viele Kilometer muss man zur nächsten Bushaltestelle laufen, dass die Grenzen der Zumutbarkeit erreicht sind? Wie viele Takte von Bus- oder Straßenbahnlinien müssen an Werktagen angeboten werden, um eine Grundversorgung zu gewährleisten? Inwiefern ist es zumutbar, den Bürger auf das Automobil zu verweisen? Wie lässt sich der Effekt einer eventuell zukünftigen, weitergehenden Privatisierung des Nahverkehrs beurteilen? Überhaupt: welches Modell der Grundversorgung wird in Deutschland vertreten: das des Mindest- oder des mittleren Standards?<sup>58</sup> Sind Fahrten am Abend oder am Sonntag nicht reine Annehmlichkeiten (so Rübner 1992: Rn. 46)?

Das Problem des öffentlichen Verkehrs ist zudem die zunehmende Konkurrenz alternativer Bewegungsformen, vor allem aus dem MIV, die sich im Laufe des letzten Jahrhunderts entwickelt haben.<sup>59</sup> Denn, dass „große Gruppen der Bevölkerung auf das Bestehen wie auch das verlässliche und dauerhafte Funktionieren“ (BVerfGE 11, 168, 184) des öffentlichen Verkehrs angewiesen sind, ist in dieser Pauschalität schon lange nicht mehr gültig. Der Gemeinwohlaufrag, auch Daseinsverantwortung (*Forsthoff*) genannt, und damit auch die Möglichkeit, Ansprüche zu begründen, schrumpft daher in dem Verhältnis, in dem die Dominanz des Individualverkehrs zunimmt. Denn durch die Nachfragesteigerung beim MIV – Nachfragekorrelationen außer Betracht – sinkt prinzipiell die Nachfrage beim öffentlichen Verkehr. Weniger Passagiere bedeuten höhere Kosten und unrentable öffentliche Verkehre, die nicht auf Dauer gehalten

---

<sup>58</sup> Grund-, also verfassungsrechtlich verpflichtend *und* berechtigend ist nur der Mindeststandard!

<sup>59</sup> Die Zahlen sprechen für sich (Statistisches Bundesamt 1987: 57 f.): Innerhalb von 60 Jahren – von 1925 bis 1985 (Vergleich von Reichsgebiet und der Bundesrepublik Deutschland) – sank die Zahl der vom öffentlichen Verkehr beförderten Personen von 2,2 Mio. auf 1,1 Mio. Nichtsdestotrotz stieg der Anspruch: die Kilometerzahl sank nur um 20%. Gleichzeitig stieg die Zahl der Personenkraftwagen von 171.000 bis 25,8 Mio. Im Luftverkehr wurden 1925 55.000, 1985 41,7 Mio. Passagiere befördert.

werden könne. Die Gegenbewegung könnte allerdings bei einer extremen Verteuerung des Individualverkehrs und einer generellen Wohlstandsminderung stattfinden: Das sich daraus wiederum ergebende Problem ist natürlich, dass in solchen Lagen auch das Staatssäckel leer ist.

## F. Zusammenfassendes

- ➔ Es gibt ein subjektives Recht auf ein Minimum an öffentlichem Verkehr.
- ➔ Öffentlicher Verkehr kann prinzipiell durch staatliche wie private Betreiber ausgeführt werden.
- ➔ Eine Abschaffung des ÖPNV sowie eine damit gleichwertige faktische Ausschließung Angewiesener von der Nutzung des ÖPNV verstößt gegen subjektive Rechte.
- ➔ Dieses subjektive Recht beziehungsweise seine Durchsetzungskraft reichen nicht so weit, eine Verteuerung oder Reduzierung des ÖPNV zu verhindern. Die Angebote des ÖPNV müssen freilich auf zumutbare Weise zu erreichen sein, z.B. durch den Ruf von Sammeltaxen.
- ➔ Es ist generell zumutbar – obwohl im Einzelfall Abweichendes gelten kann –, dass Verkehrsleistungen nicht zu allen Zeiten, z.B. nicht am Wochenende, und überall, beispielsweise nicht in jeder 10-Seelen-Gemeinde, angeboten werden. Unvertretbar unrentable Angebote sind ebenfalls nicht vom Recht auf öffentlichen Verkehr umfasst.
- ➔ Nichtsdestotrotz und unberührt davon bleibt eine – über die Grenzen des subjektiven Rechtes hinausreichende, nicht einklagbare – staatliche Pflicht bestehen, mittels Gesetz oder gegebenenfalls anderen Maßnahmen eine ausreichende Versorgung mit Verkehr zu gewährleisten.

Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Die Antwortet muss „Ja“ lauten, gleichviel, ob man ein solches Recht nur in sehr engen Grenzen annimmt oder es grundsätzlich ablehnt, aber Ausnahmen zulässt. Das subjektive Recht auf öffentlichen Verkehr ist rechtlich existent und kann auf Zustimmung aus der Jurisprudenz rechnen. Ansichten, die die Verteilung von Verkehrsleistungen vollkommen in das politische Ermessen stellen, übersehen die Bindung des Staates an die Grundrechte.

Voraussetzung des Rechts ist eine staatliche Pflicht. Diese Verpflichtung findet sich eindeutig konkretisiert weder in Bundes- noch in Landesgesetzen und kann somit nur aus den Grundrechten fließen. Die grundrechtliche Freiheit fordert nicht nur den Schutz der Sphäre des Einzelnen vor staatlichem Zugriff, sondern die das staatliche Aktivwerden dafür, die Voraussetzungen der Freiheitsverwirklichung zu schaffen. Den Staat trifft das Untermaßverbot, eine Schwelle des grundrechtlichen Mindestschutzes nicht zu unterschreiten. Diese Pflicht geht über eine Infrastrukturverantwortung für Netze hinaus, sondern schließt die auf den Netzen erfolgenden Dienste mit ein (Hermes 1998: 323 ff.). Als Pflichtquelle wird zumeist die allgemeine Hand-

lungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes in Frage kommen, die (auch) die Bewegung mit dem öffentlichen Nahverkehr gewährleistet.

Hinzukommt, dass diese allgemeine Pflicht hinreichend individualisiert sein muss, damit der Bürger einen durchsetzbaren Anspruch erhält. Dies ist auf Ausnahmefälle – bei Unterschreiten des geschützten Niveaus – beschränkt: Dass solche Ausnahmefälle Wirklichkeit werden können, liegt mit daran, dass ein Wandel von staatlicher zu privater Erfüllung der Pflicht zum öffentlichen Verkehr stattfindet. Dadurch werden Gemeinwohlbindungen gelockert. Private Unternehmer sind zuvörderst den Erfordernissen des Marktes, nicht den Grundrechten verpflichtet. Das führt zwar zu einem niedrigeren Schutz, da das zweipolige Grundrechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger durch einen weiteren Grundrechtsberechtigten, den Unternehmer, erweitert wird. Der Staat muss beide rechtlich geschützten Interessen berücksichtigen. Die Grundrechte werden freilich nicht außer Kraft und Wirkung gesetzt.

Ein grundrechtliches Leistungsrecht schützt aber (nur) ein archimedisches Minimum. Die grundlegenden Prinzipien des liberalen Verfassungsstaates finden hier Berücksichtigung: Maximum an Freiheit, Minimum an staatlichem Eingriff. Damit wird der tradierte Standard der Daseinsvorsorge grundrechtlich korrigiert: denn er ist gerichtlich nicht durchsetzbar. Die Grundrechte bestimmen letztendlich das Verhältnis von Staat und Bürger, nicht ein Titel wie die Daseinsvorsorge.

Über das geforderte Minimum hinausgehende Aktivitäten des Staates bleiben nichtsdestotrotz legitim. Sie sind nicht nur legitim, sondern können auch Ausfluss staatlicher Verpflichtung sein.<sup>60</sup> Das subjektive Recht auf öffentlichen Verkehr ist nur ein Ausschnitt aus der Pflicht, für einen ausreichenden, nicht bloß minimalen Standard öffentlichen Verkehrs Sorge zu tragen. Zu betonen ist wiederholtermaßen, dass die konkrete Ausführung dieser Pflicht nicht staatlich kontrollierte Verkehrsunternehmen vorbehalten ist.

Ebenso ist nicht ausgeschlossen, dass minimaler (der Grundrechte) und durchschnittlicher Standard (der Daseinsvorsorge) zusammentreffen können. Den allgemeinen Lebensstandard zum Gegenstand einer Verpflichtung zu machen, ginge indes zu weit. Das Optimum ist – bei Beachtung des Rechts – vor allem Gegenstand politischer, das Minimum rechtlicher Abwägung.

Der öffentliche Verkehr kennt also drei Wegmarken: ein rechtlich durchsetzbares Minimum, ein rechtlich geforderten, ausreichenden Standard, ein politischen Erwägungen freigestelltes Optimum, dessen Ausfüllung freilich wiederum mit Grundrechten Dritter – privater Verkehrsunternehmen – in Konflikt treten kann.

---

<sup>60</sup> Dieser Pflicht scheint sich die neue Große Koalition zwar bewusst zu sein. Auf S. 47 des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11.11.2005 heißt es: „Ein guter Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) sichert die Funktionsfähigkeit und Lebensqualität unserer Städte und ist der Kern eines *sozial angemessenen* und ökologisch verträglichen Mobilitätsangebots.“ (Hervorhebung S.M.) Gleichzeitig sollen aber die Zuschüsse für den Personennahverkehr massiv gekürzt werden. S. <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>.

Folgende Voraussetzungen müssen vorliegen, um einen Anspruchs begründen zu können.

*(1) Der Staat muss seine Pflicht evident vernachlässigt haben.*

Der Staat kann in den nun immer weiter marktgesteuerten Bereich nicht mehr direkt eingreifen: Die Gesetzestätigkeit verbleibt das größte staatliche Steuerungsinstrument. Daneben bleiben die Ausschreibungen von Verkehrsleistungen und die Erstattung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, also Leistungen, die der Markt wegen Profitlosigkeit nicht bereitstellen würde. Die in erster Linie verletzungsfähige und -gefährdete Pflicht lautet daher, den ÖPNV zu garantieren, also: ihn gesetzlich zu regeln. Eine weitgehende Marktliberalisierung (mit gesetzlichem Rahmen) erfüllt *per se* noch nicht den Tatbestand der Verfassungswidrigkeit – was sie effektiv hervorbringt, muss am Maßstab des Untermaßverbots beurteilt werden. Das „Daß“ des ÖPNV muss gesichert werden. Das „Wie“ ist grundsätzlich nicht vorgegeben, dies folgt auch aus europarechtlichen Vorgaben: Private Organisation des Verkehrs ist somit zulässig.

Verfassungswidrig wäre in jedem Falle eine vollkommene Passivität<sup>61</sup> des Gesetzgebers. Spiegelbildlich ist eine Abschaffung oder Einstellung des ÖPNV ebenso verfassungswidrig. Sollte von staatlicher Seite die *gesetzgeberische* Schuld erfüllt sein, tatsächlich aber bestimmte, sich durch Angewiesenheit auszeichnende Gruppen und Personen von der Benutzung des ÖPNV ausgeschlossen sein, sodass ihnen ein selbstbestimmtes Leben unmöglich würde, ist dies demselben Urteil zu unterwerfen wie staatliche Inaktivität. Punktuelle Zielverfehlungen reichen aber nicht aus – wenn zum Beispiel aus einem Fahrplan eine Haltestelle einer Gemeinde von sehr wenigen Einwohnern gestrichen wird. Ebenfalls ist eine Verteuerung oder Reduzierung des ÖPNV-Angebots *per se* keine grobe Pflichtverletzung. Solange der ÖPNV irgendwie erreichbar ist, z.B. durch Rufsammeltaxen, ist die staatliche Pflicht erfüllt.

Schwierig ist nicht nur die Bewertung gesetzgebender Tätigkeit, auch die von Ausschreibungen und Entscheidungen der zuständigen Träger, gemeinwirtschaftliche Leistungen den privaten Verkehrsunternehmen aufzubürden, die dann vom Staat erstattet werden: Denn diese unterliegen einem für Gerichte schwer einzusehenden Einschätzungsspielraum

*(2) Dem Staat muss die Leistung möglich sein.*

Grundrechte dürfen nicht auf dem Altar des gefüllten oder nicht gefüllten Finanzsäckels geopfert werden. Dennoch kann der Staat nicht verpflichtet sein, gänzlich unvertretbar unrentable Leistungen zu erbringen, zumal wenn er sich mit einer schwierigen Haushaltslage konfrontiert sieht.

Auch kann der Staat nicht zu konkreten Leistungen verurteilt werden – hier sind die Rechte der Verkehrsunternehmen zu beachten. Der Staat kann oft nur mittelbar auf diese einwirken. Er kann daher nur auf den Einsatz dieser mittelbaren Möglichkeiten verpflichtet werden.

---

<sup>61</sup> Damit ist klar, dass der ÖPNV in seiner derzeitigen Form verfassungsgemäß ist.

*(3) Der Einzelne muss auf die Leistung unbedingt angewiesen sein.*

Hierunter fallen diejenigen, die den Individualverkehr nicht wahrnehmen können: Ältere Menschen, Kinder (aber: Eltern!), Schüler, Kranke, Gebrechliche. Diejenigen, die sich dem Individualverkehr auch aus vernünftigen Gründen verweigern, werden also nicht geschützt, da sie nicht unbedingt auf öffentlichen Verkehr angewiesen sind.

Hier muss auch die Zumutbarkeit von Nachteilen bewertet werden: Wie schwierig darf es für den Einzelnen sein, den nächsten Anschluss an den ÖPNV zu erreichen (z.B. Kilometer zur nächsten Haltestelle)? Und zweitens: Inwiefern ist es zumutbar, dass private Lösungen gefunden werden: gemeinschaftlicher Autokauf und Fahrgemeinschaften wären hier zu erwähnende Beispiele.

Wozu kann dann letztlich verurteilt werden? Der Staat und seine Organe können im Allgemeinen gesetzgeberischen Handlungen verpflichtet werden, die aufgrund der Gewaltenteilung zum großen Teil im Ermessen des jeweiligen Gesetzgebers stehen. Den Staat zu Subventionen zu verurteilen, stößt ebenfalls auf Kompetenzhürden: das Haushaltsrecht liegt bei der Legislative, nicht bei den Gerichten.

Vorstellbar ist ferner, diejenigen, die gestiegene Preise nicht bezahlen und große Entfernungen nicht zurücklegen können, mit individuellen Leistungen grundrechtlich zu ermüden. Dies stößt allerdings auf Hürden im Sozialrecht, das seit seiner letzten Reform zusätzliche Leistungen gerade durch Pauschalleistung entbehrlich halten will.

Das Recht auf öffentlichen Verkehr gibt es also. Dennoch ist der Ertrag aus diesem Recht schmal, was folgende Paradoxie bewirkt: Die staatliche Pflicht zu öffentlichem Verkehr geht zwar über die staatliche Infrastrukturverantwortung hinaus, die daraus folgenden rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen sind jedoch weitaus geringer als die, die aus der Infrastrukturverantwortung folgen. Dies liegt nicht nur an der Grundrechtsdogmatik, sondern vor allem am immer stärker europa- und wirtschaftspolitischen Einschlag dieses Bereichs sowie an der Konkurrenz des öffentlichen zum Individualverkehr.

Die Grundrechtsrelevanz des öffentlichen Verkehrs mag sich trotz des hohen Niveaus im internationalen Vergleich ändern: Wenn die Angewiesenheit auf ihn wieder wächst.

## G. Literatur

- Alexy, Robert* (1994): Theorie der Grundrechte, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Ambrosius, Gerold* (2000): Service Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik, in: Helmut Cox (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, S. 15-43.
- Ambrosius, Gerold* (2002): Die historische Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland unter aktueller europäischer Perspektive, in: Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.), Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden: Nomos, S. 15-31.
- Badura, Peter* (1966): Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, DÖV, S. 624-633.
- Badura, Peter* (2001): Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zur Gewährleistung von Daseinsvorsorge, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), Daseinsvorsorge im Licht des Wettbewerbsrechts, Baden-Baden: Nomos, S. 25-39.
- Badura, Peter* (2003): Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München: Beck.
- Bidinger, Helmut/Bidinger, Rita/Bidinger, Ralph-Müller* (2002): Personenbeförderungsgesetz. Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz nebst sonstigen einschlägigen Vorschriften, 2. Auflage (Loseblatt), Berlin: Erich Schmidt.
- Bocklet, Reinhard* (2001): Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 11-24.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* (1991): Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 146-158.
- Brandt, Edmund/Heck, Andreas* (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Vorgaben, verfassungsrechtspolitische Entwicklungen. Expertise, Gutachten im Auftrag der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften – Interdisziplinäre Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume“, August 2005, Manuskript.
- Breuer, Rüdiger* (1978): Grundrechte als Anspruchsnormen, in: Otto Bachof/Ludwig Heigl/Konrad Redeker (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München: Beck, S. 89-119.
- Broß, Siegfried* (2003): Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht, JZ, S. 874-879.
- Broß, Siegfried* (2004): Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht – Überlegungen unter Blickwinkel des Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG, in: Michael Ronellenfitsch/Ralf Schweinsberg (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts IX, Hamburg: Kovac, S. 1-20.



- Botbe, Michael* (1989): Art. 72, in: Erhard Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare, 2. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- Bühler, Ottmar* (1914): Die subjektiven Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung.
- Bullinger, Martin* (2003): Französischer service public und deutsche Daseinsvorsorge, JZ, S. 597-604.
- Cox, Helmut* (2000): Das Angebot von Universaldienstleistungen und Probleme ihrer Vergabe im öffentlichen Bieterwettbewerb, in: Helmut Cox (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, S. 73-95.
- Degenhart, Michael* (2003): Art. 72, in: Sachs, Michael, GG-Kommentar, 3. Auflage, München: Beck.
- Denninger, Erhard* (1989): vor Art. 1, in: Erhard Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare, 2. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- Dörr, Karl* (1984): Die Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in sozialen Teilräumen, Augsburg: MaroVerlag.
- Dreier, Horst* (1994): Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte, Jura, S. 505-513.
- Erichsen, Hans-Uwe* (1997): Grundrechtliche Schutzpflichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Jura, S. 85-89.
- Fehling, Michael* (2001): Zur Reform der Daseinsvorsorge am Beispiel des öffentlichen Personen-nahverkehrs, Die Verwaltung, S. 25-57.
- Fielitz, Karl Heinrich/Meier, Hans/Montigel, Eberhard/Müller, Leo* (1992): Personenbeförderungsgesetz, Kommentar (Loseblatt), Neuwied: Luchterhand.
- Forstboff, Ernst* (1938): Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart: Kohlhammer.
- Forstboff, Ernst* (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Fromm, Günter* (1983): Der öffentliche Personennahverkehr in der kommunalen Verkehrspolitik, in: Albert von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg: R.V. Decker's Verlag, S. 703-714.
- Gabler, Elisabeth M.* (2000): Öffentlicher Nahverkehr in Bayern. Darstellung der rechtlichen Instrumente und finanzieller Aspekte unter Berücksichtigung ausgewählter regionalpolitischer Gesichtspunkte, Frankfurt a. M. u.a.: Peter Lang.
- Gersdorf, Hubertus* (2001): Art. 87e, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Band III, 4. Auflage, München: Vahlen.
- Häberle, Peter* (1972): Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30, S. 43-141.
- Hatje, Armin* (2000): Art. 16 EGV, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden: Nomos.

- Heintschel von Heinegg, Wolff/Halter, Ulrich* (1995): Grundrechte als Leistungsansprüche des Bürgers gegenüber dem Staat, JA, S. 333-342.
- Heinze, Christian* (1994): Das Gesetz zur Änderung des Verfassungsrechts der Eisenbahnen vom 20.12.1993, BayVBl. 40 n.F., S. 266-270.
- Heinze, Christian* (1996): Zur Rechtsstellung der Unternehmen in dem seit 1. Januar 1996 geltenden Personenbeförderungsrecht, DÖV, S. 977-984.
- Henneke, Hans-Günter/Ruge, Reinhard* (2004): Art. 87e, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, GG-Kommentar, 10. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- Hermes, Georg* (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hermes, Georg* (2005): Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 111-131.
- Hetzl, Hedda* (2004): Gemeinwohlsicherung im Rahmen von Marktöffnungsprozessen. Auf dem Weg zu einer europäischen Daseinsvorsorgepolitik unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs, München: Herbert Utz.
- Hillgruber, Christian* (2002): Art. 2 I, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar, Heidelberg: Müller.
- Höffe, Otfried* (2002): Soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Subsidiarität: Zur öffentlichen Daseinsvorsorge aus rechtsphilosophischer Sicht, in: Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.), Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden: Nomos, S. 79-88.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* (2005): Das Recht des Gewährleistungsstaates, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 89-108.
- Hübler, Karl-Hermann/Scharmer, Eckart/Weichtmann, Klaus/Wirz, Stefan* (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover: Schroedel.
- Isensee, Josef* (1992): § 115. Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg: C.F. Müller.
- Jung, Christian* (2002): Art. 16 EG-Vertrag, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. A., Neuwied: Luchterhand.
- Kämmerer, Jörn Axel* (2001): Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kalborn, Stefan* (2004): K § 20, in: Karl Hauck/Wolfgang Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – Gesamtkommentar (Loseblatt), SGB II, Berlin: Erich Schmidt.
- Kelsen, Hans* (1960): Reine Rechtslehre, 2. Auflage, Wien: Verlag Franz Deuticke.
- Kersten, Jens* (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, Der Staat, S. 543-569.
- Klein, Eckart* (1989): Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW, S. 1633-1640.

- Knauff, Matthias* (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin: Duncker&Humblot.
- Kunig, Philip* (2003): Art. 72, in: Ingo von Münch/ders., GG-Kommentar, 5. Auflage, München: Beck.
- Le Nestour, Chantal/ Zinow, Bernd-Michael* (1994): Rechtsfragen des „Service Public“, RdE, S. 129-133, 170-174.
- Lenz, Carl Otto* (2003), Art. 16 EGV, in: ders./Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), Basel u.a.: Helbing&Lichtenhahn.
- Lerche, Peter* (1996): Infrastrukturelle Verfassungsaufträge (zu Nachrichtenverkehr, Eisenbahnen), in: Rudolf Wendt u.a. (Hrsg.), Staat. Wirtschaft. Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, 1996, S. 251-260.
- Löwenberg, Fabian* (2001): Service public und öffentliche Dienstleistungen in Europa. Ein Beitrag zu Art. 16 des EG-Vertrages, Berlin: Berlin Verlag.
- Lübbe-Wolf, Gertrude* (1988): Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte. Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich staatlicher Leistungen, Baden-Baden: Nomos.
- Luke, Antje* (2000): Gewährleistung und Finanzierung von Infrastrukturversorgung im Wettbewerb. Ein deutsch-französischer Rechtsvergleich, Hamburg: Kovac.
- Maertens, Sven* (2005): Intercity-Busverkehr in Deutschland – Notwendigkeit einer Liberalisierung, Internationales Verkehrswesen 57, S. 251-256.
- Martínez Soria, José* (2005), Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums, Juristenzeitung, S. 44-652.
- Maurer, Hartmut* (2004): Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, München: Beck.
- Martens, Wolfgang* (1972): Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30, S. 7-42.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim* (1998): Daseinsvorsorge und Universaldienst im europäischen Kontext. Ein Beitrag zur Funktion von Art. 90 Abs. 2 EGV, in: Franz Ruland/Bernd Baron von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg: C.F. Müller, S. 635-651.
- Murswiek, Dietrich* (1992): § 112. Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg: C.F. Müller.
- Murswiek, Dietrich* (2003): Art. 2, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Auflage, München: Beck.
- Neumann, Volker* (1995): Menschenwürde und Existenzminimum, Berlin: Humboldt-Universität.
- Niebues, Norbert (Begr.)/Rux, Johannes* (2006): Schul- und Prüfungsrecht, Bd. 1: Schulrecht, 4. Auflage, München: Beck.
- Ossenbühl, Fritz* (1978): Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungspolitik, Die hessischen Landkreise, Heft 3, S. H9-H11.

- Ossenbühl, Fritz* (1996): Verkehr, Ökonomie und Ökologie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, *Natur und Recht*, S. 53-64.
- Pernice, Ingolf/Mayer, Franz* (2002): nach Art. 6 EUV, Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (Loseblatt), München: Beck.
- Pernice, Ingolf/Wernicke, Stephan* (2003): Art. 16 EGV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (Loseblatt), München: Beck.
- Pieroth, Bodo* (2002): Art. 87e, in: Hans D. Jarass/ders., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 6. Auflage, München: Beck.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard* (2004): *Grundrechte. Staatsrecht II*, 20. A., Heidelberg: C.F. Müller.
- Pietrzak, Alexandra* (1994): Die Schutzpflicht im verfassungsrechtlichen Kontext – Überblick und neue Aspekte, *JuS*, S. 748-753.
- Poscher, Ralf* (2003): *Grundrechte als Abwehrrechte. Reflexive Regelung rechtlich geordneter Freiheit*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Püttner, Günter* (2000): Daseinsvorsorge und service public im Vergleich, in: Helmut Cox (Hrsg.), *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, S. 45-55
- Püttner, Günter* (2002): Das grundlegende Konzept der Daseinsvorsorge. Kommunale Daseinsvorsorge – Begriff, Geschichte, Inhalte, in: Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.), *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*, Baden-Baden: Nomos, S. 32-38.
- Ronellenfitsch, Michael* (1992): Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, *DAR*, S. 321-325.
- Ronellenfitsch, Michael* (1994): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, *DAR*, S. 7-13.
- Ronellenfitsch, Michael* (1996): Die Verkehrsmobilität als Grund- und Menschenrecht. Betrachtungen zur „zirkulären“ Mobilität in der Europäischen Union, *JöR n. F.* 44, S. 167-203.
- Ronellenfitsch, Michael* (2001): Der ÖPNV im europäischen Binnenmarkt, *VerwArch* 92, S. 131-147/293-315.
- Ronellenfitsch, Michael* (2002): Der Verkehrssektor als Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland, in: Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.), *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*, Baden-Baden: Nomos, S. 89-95.
- Ronellenfitsch, Michael* (2003): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Aktuelle Entwicklungen im nationalen und europäischen Recht, in: Willi Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlaß des 100. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst Forsthoff, Berlin: Duncker&Humblot, S. 53-114.
- Ronellenfitsch, Michael* (2004): Planerische Vorfestlegungen für die eisenbahnrechtliche Fachplanung (Bundesverkehrswegeplanung Schienenwegeausbauplanung, Raumordnung) zur Wahrung der föderalen Daseinsvorsorge – Besinnung auf den harmonischen Bundesstaat, in: Michael Ronellenfitsch/Ralf Schweinsberg (Hrsg.), *Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts IX*, Hamburg: Kovac, S. 21-50.

- Rüfner, Wolfgang* (1992): § 80. Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg: C.F. Müller.
- Ruge, Reinhard* (2004): Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State. Zur veränderten Rolle des Staates nach der Deregulierung der Stromwirtschaft in Deutschland, Großbritannien und der EU, Berlin: Duncker&Humblot.
- Rupp, Hans Heinrich* (1976): Vom Wandel der Grundrechte, AöR 101, S. 161-201.
- Sachs, Michael* (1988): § 67 Leistungsrechte, in: Klaus Stern/Michael Sachs, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München: Beck.
- Sachs, Michael* (2003): Verfassungsrecht II. Grundrechte, 2. Aufl., Berlin u.a.: Springer.
- Sachs, Michael* (2003): Art. 20, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. A., München: Beck.
- Scheuner, Ulrich* (1962): Meldung in der Aussprache, VVDStRL 20, S. 125-126.
- Scheuner, Ulrich* (1971): Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen, DÖV, S. 505-513.
- Schmidt, Gudrun* (2004): Art. 249 EGV, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4: Art. 189-314 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Schmitz, Thomas* (2001): Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ, S. 833-843.
- Schuppert, Gunnar Folke* (1995): Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung, DÖV, S. 761-770.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2001): Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa: Zwischen Gemeinwohlbindung und Wettbewerb, in: Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen EVU im liberalisierten Energiemarkt. Geschäftschancen und Geschäftsfelder, Baden-Baden: Nomos, S. 7-39.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke/Bumke, Christian* (2000): Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, Baden-Baden: Nomos.
- Schweiter, Heike* (2001/2002): Daseinsvorsorge, „service public“, Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Baden-Baden: Nomos.
- Sendler, Horst* (1978): Teilhaberechte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, S. 581-589.
- Sendler, Horst* (1995): Wundersame Vermehrung von Grundrechten – insbesondere zum Grundrecht auf Mobilität und Autofahren, NJW, 1468-1469.
- Sommer, Stephan* (2000): Staatliche Gewährleistungspflicht im Verkehrs-, Post- und Telekommunikationsbereich. Zur Interpretation der Gewährleistungsnormen der Art. 87e IV und 87f I GG im System verfassungsrechtlicher Leistungspflichten, Berlin: Mensch & Buch.

- Statistisches Bundesamt* (1987): Von den zwanziger zu den achtziger Jahren. Ein Vergleich der Lebensverhältnisse der Menschen, Mainz: Kohlhammer.
- Steiner, Udo* (1996): Recht der Verkehrswirtschaft, in: Reiner Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, Berlin: Springer.
- Stern, Klaus* (2006): § 104. Die allgemeine Handlungsfreiheit, in: Klaus Stern/Michael Sachs/Johannes Dietlein, Bd. IV/1: Die einzelnen Grundrechte. Der Schutz und die freiheitliche Entfaltung des Individuums, München: Beck 2006.
- Storr, Stefan* (2002): Zwischen überkommener Daseinsvorsorge und Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Mitgliedstaatliche und europäische Kompetenzen im Recht der öffentlichen Dienste, DÖV, S. 357-368
- Uerpmann, Robert* (2003): Art. 87e, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München: Beck.
- Umbach, Dieter C.* (2002): Art. 87e, in: ders./Thomas Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar, Heidelberg: Müller.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (2002): Art. 72, in: dies. (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar, Heidelberg: Müller.
- Vesting, Thomas* (2001): Art. 87e, in: Erhard Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare, 3. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- Vogel, Hans-Jochen* (2000): Haben die Städte eine Zukunft?, BayVBl, 673-678.
- Weiß, Wolfgang* (2002): Privatisierung und Staatsaufgaben. Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Werner, Jan* (1997): Die Verantwortung der öffentlichen Hand für das Verkehrsleistungsangebot im ÖPNV, Zeitschrift für Umweltrecht, S. 12-17.
- Wieland, Joachim* (2000): Art. 87e, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Windthorst, Kay* (2003): Art. 87e, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Auflage, München: Beck.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf* (1999): Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Aufl., München: Beck.
- Zuck, Holger/Batzill, Roland* (1997): Personenbeförderungsrecht im Spannungsfeld von Bahnstrukturreform, PBefG-Novelle, ÖPNV-Recht der Länder und EG-Recht. Zu den durch die Bahnstrukturreform und das Inkrafttreten EG-rechtlicher Bestimmungen aufgeworfenen Fragen der Anwendung des PBefG, Baden-Baden: Nomos.



**Veröffentlichungsreihe der Abteilung „Innovation und  
Organisation“**  
des Forschungsschwerpunktes Organisationen und Wissen am  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

elektronisch verfügbar unter:  
[www.wz-berlin.de/publikation/discussion\\_papers/liste\\_discussion\\_papers.de](http://www.wz-berlin.de/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.de)

1999

- FS II 99-101 Emily Udler, Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102 Mark B. Brown, Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
- FS II 99-103 Stefan Bratzel, Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000

- FS II 00-101 Sabine Helmers, Ute Hoffmann und Jeanette Hofmann. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102 Weert Canzler und Sassa Franke, Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 Mikael Hård und Andreas Knie, Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20<sup>th</sup> Century, 20 S.
- FS II 00-104 Ariane Berthoin Antal, Ilse Stroo and Mieke Willems, Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
- FS II 00-105 Ariane Berthoin Antal und Meinolf Dierkes, Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

- FS II 01-101 Katrin Böhling, Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

- FS II 02-101 Ute Hoffmann und Jeanette Hofmann, Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.



FS II 02-102	Ute Hoffmann, Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 26 S.
FS II 02-103	Weert Canzler und Sassa Franke, Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.
FS II 02-104	Weert Canzler und Sassa Franke, Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.
FS II 02-105	Ariane Berthoin Antal, Meinolf Dierkes, Keith MacMillan & Lutz Marz, Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.
FS II 02-106	Martin Gegner, Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.
FS II 02-107	Meinolf Dierkes, Lutz Marz & Ariane Berthoin Antal, Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.
FS II 02-108	Christiana Weber und Barbara Weber, Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.
FS II 02-109	Jeanette Hofmann unter Mitarbeit von Jessica Schattschneider, Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.
FS II 02-110	Kathrin Böhling, Learning from Environmental Actors about Environmental Developments. The Case of International Organizations, 40 S.
FS II 02-111	Astrid Karl, Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, 60 S.
FS II 02-112	Thomas Sauter-Servaes & Stephan Rammler, Delaytainment an Flughäfen. Die Notwendigkeit eines Verspätungsservices und erste Gestaltungsideen, 83 S.
FS II 02-113	Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, 39 S.
FS II 02-114	Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, On the Importance of Being Earnest about Business: Overcoming liberal arts students' misconceptions about leadership in corporate change processes, 31 S.
FS II 02-115	Daniela Zenone, Das Automobil im italienischen Futurismus und Faschismus. Seine ästhetische und politische Bedeutung, 72 S.

2003	
SP III 03-101	Ariane Berthoin Antal und Victor Friedman, Negotiating Reality as an Approach to Intercultural Competence, 35 S.
SP III 03-102	Ariane Berthoin Antal, Camilla Krebsbach-Gnath & Meinolf Dierkes, Hoechst Challenges Received Wisdom on Organizational Learning, 36 S.

- SP III 03-103 Ariane Berthoin Antal & Jing Wang. Organizational Learning in China: The Role of Returners, 29 S.
- SP III 03-104 Jeanette Hofmann, Die Regulierung des Domainnamensystems – Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen der Einrichtung neuer Top Level Domains im Internet, 122 S.
- SP III 03-105 Oliver Schöller & Stephan Rammner, „Mobilität im Wettbewerb“ Möglichkeiten und Grenzen integrierter Verkehrssysteme im Kontext einer wettbewerblichen Entwicklung des deutschen und europäischen Verkehrsmarktes – Begründung eines Forschungsvorhabens, 35 S.
- SP III 03-106 Falk Berndt und Hermann Blümel, ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV, 73 S.
- SP III 03-107 Tobias Wölfler und Oliver Schöller, Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung, 26 S.
- SP III 03-108 Markus Petersen. Multimodale Mobilisations und Privat-Pkw, Ein Vergleich auf Basis von Transaktions- und monetären Kosten. Bericht 4 der choice-Forschung, 41 S.
- SP III 03-109 Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Learning to Negotiate Reality: A Strategy for Teaching Intercultural Competencies, 33 S.
- SP III 03-110 Ute Hoffmann (Hg.), Reflexionen der kulturellen Globalisierung. Interkulturelle Begegnungen und ihre Folgen. Dokumentation des Kolloquiums „Identität-Alterität-Interkulturalität. Kultur und Globalisierung“ am 26./27. Mai 2003 in Darmstadt, 183 S.
- SP III 03-111 Christiana Weber, Zeit und Zeitkompensation in der Entstehung und Entwicklung von Organisationskultur, 41 S.
- SP III 03-112 Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Integrierte Verkehrspolitik als Realtypus – mehr als die Summe von Teillösungen?, 60 S.
- SP III 03-113 Christiana Weber und Barbara Weber, Corporate Venture Capital Organizations in Germany. A Comparison, 46 S.
- SP III 03-114 Marc Weider, André Metzner, Stephan Rammner, Die Brennstoffzelle zwischen Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik. Darstellung der öffentlichen Förderprogramme für Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie in Deutschland, der Europäischen Union, den USA und Japan, 77 S.
- SP III 03-115 Martin Gegner. Crash, Boom, Bang – Reload, Metamorphosen eines Softwareprojekts in Zeiten des New Economy-Hypes, 32 S.
- SP III 03-116 Ying Zhu, Leapfrogging into Hydrogen Technology: China's 1990-2000 Energy Balance, 43 S.
- SP III 03-117 Maria Oppen, Detlef Sack, Alexander Wegener, Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen, 61 S.

2004
------

- |               |   |
|---------------|---|
| SP III 04-101 | Marc Weider, André Metzner, Stephan Rammner, Das Brennstoffzellen-Rennen. Aktivitäten und Strategien bezüglich Wasserstoff und Brennstoffzelle in der Automobilindustrie, 137 S.                                    |
| SP III 04-102 | Ariane Berthoin Antal, The Centrality of ‚Between‘ in Intellectual Entrepreneurship, 27 S.  |
| SP III 04-103 | Martin Gegner, Die Auto-Referenz des öffentlichen Nahverkehrs – Selbst-, Konkurrenz- und Kundenbild im Marketing des Verbands Deutscher Verkehrsbetriebe, 102 S.  |
| SP III 04-104 | Holger Straßheim, Power in intercommunal knowledge networks. On the endogenous dynamics of network governance and knowledge creation, 37 S.   |
| SP III 04-105 | Marc Weider, China – Automobilmarkt der Zukunft? – Wie nachhaltig und zukunftsorientiert sind die Strategien der internationalen Automobilindustrie in China?, 73 S.  |
| SP III 04-106 | Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Overcoming dangerous learning: The role of critical reflection in cross-cultural interactions, 26 S.  |
| SP III 04-107 | Felix Beutler, Intermodalität, Multimodalität und Urbanibilty – Vision für einen nachhaltigen Stadtverkehr, 36 S.   |
| SP III 04-108 | Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, 36 S.   |
| SP III 04-109 | Hermann Blümel, Mobilitätsdienstleister ohne Kunden. Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr, 114 S.  |
| SP III 04-110 | Maria Brie & Hagen Pietzcker, NGOs in China – Die Entwicklung des Dritten Sektors, 53 S.  |
| SP III 04-111 | Anke Borchering, Strategies, Programs, and Projects Pertaining to Policy on Transport. Research in Selected European States, the United States, and Japan (Short title: „SmartBench“) Final Report on Sweden, 50 S. |
| SP III 04-112 | Ariane Berthoin Antal & André Sobczak, Beyond CSR: Organizational Learning for Global Responsibility, 41 S.   |

2005
------

- |               |   |
|---------------|---|
| SP III 05-101 | Martin Lengwiler, Probleme anwendungsorientierter Forschung in den Sozialwissenschaften am Beispiel der Ausgründung „choice“, 59 S. |
| SP III 05-102 | Maria Brie, Prozesse politischer Entscheidungsfindung in China. Die „Vierte Führungsgeneration“, 58 S.                              |
| SP III 05-103 | Miriam Barnat, Lernen und Macht in einer Non-Profit Organisation, 50 S.   |

- SP III 05-104 Roman Pernack, Öffentlicher Raum und Verkehr. Eine sozialtheoretische Annäherung, 46 S.
- SP III 05-105 Ying Zhu, Energy and Motorization. Scenarios for China's 2005-2020 Energy Balance, 64 S.
- SP III 05-106 Weert Canzler & Andreas Knie, Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität: Neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr, 35 S.
- SP III 05-107 Christiana Weber, Corporate Venture Capital als Beitrag zum Wissensmanagement – eine vergleichende Langzeitstudie in Deutschland, 55 S.

2006
------

- SP III 06-101 Christian Maertins, Die Intermodalen Dienste der Bahn: Mehr Mobilität und weniger Verkehr? Wirkungen und Potenziale neuer Verkehrsdienstleistungen, 79 S.
- SP III 06-102 Kathrin Böhling, Tanja Busch, Ariane Berthoin Antal & Jeannette Hofmann, Lernprozesse im Kontext von UN-Weltgipfeln. Die Vergesellschaftung internationalen Regierens, 34 S.



Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper eine Briefmarke im Wert von Euro 0,51** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 0,51 Euro** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

## Bestellschein

## Order Form

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung gGmbH  
PRESSE- UND INFORMATIONSSREFERAT  
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

### Absender • Return Address:

---

---

---

---

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s) **Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief**

**Bestellnummer • Order no.**

--	--